Was ist ein Gesetz im Sinne der Reichsverfassung?

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät

der Friedrich-Alexander-Universität zu Erlangen

ACAD. JURIDICAL. BIBL.

vorgelegt von

Julius Hoppenrath aus Kl. Butzig,
Referendar am Kgl. Landgericht zu Danzig.

Approbiert am 9. Juli 1905.

Culm.
Carl Brandt's Buchdruckerei (G. Goerz).
1905.

12

Referent: Univ.-Professor Dr. Rieker.

Meinen lieben Eltern.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549826_0073

Was ist ein Gesetz im Sinne der Reichsverfassung?

Inhaltsübersicht.

I. Teil: Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung.
1. Das Thema.
2. Streitfrage und Literatur.
3. Die Theorie Laband-Anschütz und die Theorie Arndt.
4. Anwendung der Theorie Laband-Anschütz und der Theorie Arndt auf die Reichsverfassung.

II. Teil: Die geschichtliche Entwickelung des Gesetzesbegriffs der Reichsverfassung mit Rücksicht auf die Entstehung der Reichsverfassung.
1. Allgemeines.
2. Das französisch-belgische Recht.
3. Das preußische Recht.

III. Teil: Die einzelnen Artikel der Reichsverfassung.
1. Allgemeines.
2. Die unstreitigen Artikel.
3. Die streitigen Artikel.

IV. Teil. Schluß. Das Resultat.

Verzeichnis

der benutzten Literatur und der Abkürzungen.

G. Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des Königlichen Verordnungsrechtes nach preussischem Staatsrecht. 2. Aufl. 1901 (zitiert: Theorien).

G. Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz. 1891 (zitiert: Kritische Studien).

Arndt, Verfassung des deutschen Reiches. 1902 (zitiert: Reichsverfassung). 2. Aufl.

Arndt, Verfassungsurkunde für den preussischen Staat. 4. Aufl. 1900 (zitiert: Verfassungsurkunde).

Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901 (zitiert: Staatsrecht).

Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht. 1902 (zitiert: Verordnungsrecht).

Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reiches. 1884 (zitiert: Reichsverordnungsrecht).

Arndt, Bemerkungen über das preussische Verordnungsrecht in **Hirth's** Annalen 1886.

Arndt, Ueber die verfassungsmässigen Grundlagen des preussischen Unterrichtswesens im Archiv für öffentl. Recht. I.

Arndt, Ueber deutsches und preussisches Verordnungsrecht, ebenda XV.

Arndt, Noch Einiges über das selbständige Verordnungsrecht, ebenda XVI.

Bornhak, Preussisches Staatsrecht. 1888. I.

Bornhak, Allgemeine Staatslehre. 1896.

Compler, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Inauguraldissertation, Erlangen 1903.

Dyroff, Rechtssetzung und Gesetz zunächst nach bayerischem Staatsrecht in **Hirth's** Annalen 1889.

Eisele, Unverbindlicher Gesetzesinhalt, Prorektoratsprogramm der Universität Freiburg 1885. Im Archiv für die civilistische Praxis. Bd. 69.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht in **Marquardsen's** Handbuch des öffentlichen Rechtes. I.

v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. 1881.

Gierke, In **Grünhut's** Zeitschrift. Bd. VI.

Gierke, In **Schmoller's** Jahrbuch. N. F. VII. Jahrgang.

Gneist, Gesetz und Budget. 1879.

Hänel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinn. 1888. In Studien zum deutschen Staatsrecht. II.
Hensel, In **Hirth's** Annalen 1887.
G. Jellinek, Gesetz und Verordnung. 1887.
Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901. II. Band (zitiert: Staatsrecht) 4. Aufl.
Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1871. Erschienen als Separatabdruck aus der Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtspflege in Preussen. Bd. IV. 1870 (zitiert: Budgetrecht).
Laband, Das Finanzrecht des deutschen Reiches, **Hirth's** Analen 1873.
Laband, Zur Lehre vom Budgetrecht im Archiv für öffentl. Recht I.
E. Maier, In von **Holtzendorf's** Encyklopädie. I. 4. Aufl.
v. Martitz, Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 63.
G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl.
G. Meyer, Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushalts-Etats in **Grünhut's** Zeitschrift. Bd. VIII.
G. Meyer, In **Hirth's** Annalen 1878.
G. Prazak, Beiträge zum Budgetrecht und zur Lehre von den formellen Gesetzen. (Archiv für öffentl. Recht II).
Pröbst, In **Hirth's** Annalen 1887.
v. Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. 4. Aufl.
v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl.
Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen. 2. Aufl.
v. Sarwey Allgemeines Verwaltungsrecht im Handbuch des öffentl. Rechts. Bd. 1.
Schulze, Preussisches Staatsrecht. 1877.
Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. 1881.
Schulze, Das Finanzrecht der Reichs- und Landtage in **Grünhut's** Zeitschrift für das Privat- und öffentl. Recht. Bd. II.
G. Seligmann, Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinn. 1886.
Seidler, Budget und Budgetrecht. 1885.
v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.
v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht. 1887. III. S. 546 ff. 2. Aufl.
v. Seydel, Im Handbuch des öffentl. Rechts. Bd. II. 4. S. 117 ff.
Smend Rudolf, Die preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen. Inauguraldissertation, Göttingen 1904.
v. Stengel, Staatsrecht des Königreichs Preussen, im Handbuch für öffentl. Recht. II.
Stobbe, Handbuch des deutschen Privatrechts. I. 2. Aufl.
Thon, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. Archiv für öffentl. Recht. I.
Zorn, Das Staatsrecht des Deutscheu Reiches. 1888.
Zorn, Zu den Streitfragen über Gesetz und Verordnung nach deutschem Reichsstaatsrecht, **Hirth's** Annalen 1885.
Zorn, Gesetz, Verordnung, Budget, Staatsvertrag, ebenda 1889.
Zorn, Die deutschen Staatsverträge. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 36.

ERSTER TEIL.

Der Begriff des Gesetzes in der Reichsverfassung.

1. Das Thema.

In den Gesetzbüchern und Verfassungen aller Kulturvölker kommt das Wort „Gesetz“ vor. Auch die „Verfassung des Deutschen Reiches“ braucht das Wort „Gesetz“ an vielen Stellen. Zweck dieser Abhandlung soll sein, festzustellen, was ein Gesetz im Sinne der Reichsverfassung ist.

2. Streitfrage und Literatur.

Die Wissenschaft des deutschen Staatsrechtes legt in neuerer Zeit dem Wort „Gesetz“ einen doppelten Sinn unter. Man unterscheidet das Gesetz im formellen Sinne oder das formelle Gesetz und das Gesetz im materiellen Sinne oder das materielle Gesetz. Diese Unterscheidung zwischen materiellem und formellem Gesetz finden wir bereits seit längerer Zeit in der Literatur des deutschen Staatsrechts.

Die terminologische Bezeichnung des Gesetzes als „materielles“ oder „formelles“ Gesetz hat zuerst von Stockmar[1] in die deutsche Staatsrechtswissenschaft eingeführt. Er sagt: „Das Gesetz kann eine materielle und formelle Bedeutung haben. Materiell heißt jedes Gesetz, jede Norm von einer gewissen Beschaffenheit . . .“ und „indem nämlich die Verfassung Art. 62 verordnet, daß zu jedem Gesetz (im materiellen Sinne), d. h. zur Feststellung jeder allgemeinen Rechtsnorm, Zustimmung der

[1]) Zeitschrift für deutsches Staatsrecht . . . 1867, Studien über das preussische Staatsrecht von R. A. Chr. von Stockmar Gesetz und Verordnung. II. S. 201 ff.

Kammern erforderlich" sei, also für das Zustandekommen des Gesetzes im materiellen Sinne eine bestimmte Form vorschreibt, erwächst zunächst ein neuer formeller Begriff des Gesetzes.

Schärfer wird dieser Unterschied zwischen materiellem und formellem Gesetz präzisiert von F. A. Pfitzer[1], der sich folgendermaßen ausläßt: „Denn wie in keiner Verfassung die Trennung der Gesetzgebung von der Verwaltung sich vollständig durchführen läßt, wie durch besondere positive Bestimmungen oder durch Uebereinkunft manches der Verwaltung überlassen werden kann und überlassen werden muß, was an sich in die Sphäre der Gesetzgebung fällt . . ., so wird in allen Repräsentativstaaten durch besondere Verfassungsbestimmung oder freiwillige Vereinigung von Regierung und Ständen auch manches in den Bereich der Gesetzgebung gezogen, was seiner Natur nach der Verwaltung angehört (z. B. die Veräußerung von Domänen, die Aufnahme eines Darlehns, die Prüfung und Richtigstellung von Staatsrechnungen . . .). So bildet sich neben dem nach einem inneren Unterscheidungsmerkmal festgestellten Begriff von Gesetzgebung – nach einem bloß äußerlichen Kennzeichen – noch ein anderes, demzufolge jede von den Gesamtfaktoren der Gesetzgebung ausgegangene Anordnung, auch wenn es keine, die sämtlichen Staats-Bürger oder wenigstens ganze Klassen von Personen, Sachen oder Fällen umfassende Vorschrift . . ., sondern nur eine einzelne auf dem Gebiete der Verwaltung sich bewegende Regierungsmaßregel ohne den Charakter der Allgemeinheit ist, den Namen eines Gesetzes erhält. In diesem Sinne ist auch das ganze „Budget" „Gesetz."

Noch klarer und schärfer äußert sich v. Keller[2]. Er schreibt: „Das Gesetz muß seinem Wesen nach eine Regel enthalten, etwas Gemeinsames – die Norm für ein blos konkretes Rechtsverhältnis ist kein Gesetz." „Dieser Punkt ist besonders zu beachten, wo die Abfassung der Gesetze auf parlamentarischem Wege geschieht. Da bildet sich für die Operation der Gesetzgebung eine komplizierte und scharf ausgeprägte Form. Diese Form aber pflegt übertragen zu werden auf andere Akte, welche materiell garnicht gesetzgeberischer Natur

---

[1]) Das Recht der Steuerbewilligung . . . 1836. S. 20 ff.

[2]) Siehe von Keller, Pandekten. 1. Aufl. 1861, herausgegeben von Friedberg, § 2, S. 4.

sind, wie z. B. Staatshaushaltsetat, Abolition einzelner Strafprozesse, Ehescheidungen und dergleichen. Wie nun viele überhaupt mehr die äußere Form als das innere Wesen beachten, so nennt man oft abusive alles Gesetz, was auf dem Wege der Gesetzgebung zustande kommt, dessen ungeachtet entbehren jene Akte durchaus der Gesetzesnatur[1].

So existierte die Unterscheidung von formellem und materiellem Gesetz schon, aber sie war noch niemals ganz scharf präzisiert und man kann sagen, noch nicht so recht zum Bewußtsein der Staatsrechtswissenschaft gekommen, bis im Jahre 1871 Laband in seinem „Budgetrecht“[2] in scharf formulierender Weise jenen Unterschied vom materiellen und formellen Gesetz machte. Seitdem hat diese Theorie Laband's viele Anhänger gefunden, und man kann sie wohl als die verbreitetste in der deutschen Staatswissenschaft bezeichnen.[3]

---

[1]) Vergl. noch zwei Rechtsgutachten der Juristenfakultäten der Christian Albrecht-Universität zu Kiel und der Königl. Hannoverschen Georg August-Universität zu Göttingen über die preussische Pressverordnung vom 1. Juni 1863. Berlin 1836. S. 25.26.

[2]) Laband: Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde . . .; — ferner Laband: Das Finanzrecht des Deutschen Reiches, Hirths Annalen 1873. S. 524 ff; — derselbe: zur Lehre vom Budgetrecht im Archiv für öffentliches Recht. I. S. 172 ff.

[3]) Siehe auch noch G. Anschütz: Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgeb. Gewalt und den Umfang . . . . 2. Aufl. 1901; — derselbe: Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz. 1891; — Dyroff: Rechtssatzung und Gesetz zunächst nach . . . in Hirths Annalen 1889. S. 817 ff; — Gareis: Allg. Staatsrecht in Marquardsens Handbuch des öffentl. Rechts. I. 1. S. 76 ff; — von Gerber: Grundzüge des deutschen Rechts. 3. Aufl. S. 147 u. Anm. 3; — Gierke: In Grünhuts Zeitschrift. Bd. VI. S. 228; — derselbe: In Schmollers Jahrbuch. N. F. VII. Jahrg. S. 1109; — Gneist: Gesetz und Budget 1879. S. 162 ff S. 166; — Eisele: Unverbindlicher Gesetzesinhalt, Prorektoratsprogramm. Freiburg 1885. S. 4 ff; — derselbe: Im Archiv für die civ. Praxis. Bd. 69. S. 2 ff; — Hensel: In Hirths Annalen 1887 S. 25; — Sellinek: Gesetz und Verordnung 1887; — E. Maier: In von Holtzendorfs Encyklopädie. I. 4. Aufl. S. 1084; — G. Meyer: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 5. Aufl. S. 499 ff; — derselbe: Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur . . . in Grünhuts Zeitschrift. Bd. VIII. S. 1 ff; — derselbe: In Hirths Annalen 1878 S. 369 ff; — Prazak: Beiträge zum Budgetrecht und zur Lehre von d . . . (Archiv für öffentliches Recht II S. 441 ff. 1887); — Pröbst: In Hirths Annalen 1887. S. 287 ff; — von Rönne: Das Staatsrecht der preussischen Monarchie. 4. Aufl. I S. 347 ff, (jedoch wegen Budget: von Rönne I. c. S. 602, 633); — derselbe; Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. II. 1 S. 170 Anm. 3; — Rosin: Das

Neben dieser oben erwähnten Theorie von Laband und seinen Anhängern gibt es in der deutschen Staatsrechtswissenschaft noch eine andere Theorie, deren Begründer und erfolgreichster Vorkämpfer Arndt[1] ist, und der sich von Stengel[2] und Bornhak[3] angeschlossen haben. Sie geht im Gegensatz zu der oben erwähnten und der Theorie Laband-Anschütz, so möchte ich die von Laband aufgestellte Theorie kurz bezeichnen, dahin, daß das Gesetz in der Reichsverfassung lediglich ein formeller Begriff sei, und es dabei allein auf die Form, nicht auf den Inhalt ankomme.[4]

Die Vertreter dieser drei Theorien bekämpfen einander heftig. In neuester Zeit kann man aber diesen Streit, wenigstens unter dem Gesichtspunkt dieser Abhandlung, insoweit für geklärt ansehen, daß man nur noch zwischen der Theorie Laband-Anschütz und der

Polizeiverordnungsrecht in Preussen S. 4 und Anm. 14, sowie S. 38; — Schulze: Das Finanzrecht der Reichs- und Landtage in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentl. Recht. Bd. II. 1875. S. 189 ff; — derselbe: Preussisches Staatsrecht. 1877. Bd. II. S. 205 ff; — derselbe: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1881. Bd. I. S. 519 ff; Bd. II S. 115; — Seligmann: Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinn. 1886; — von Seydel: Bayerisches Staatsrecht. 1887. III S. 546 ff; — derselbe: Im Handbuch des öffentl. Rechts. Bd. II. 4 S. 117 ff; — derselbe: Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1897; — Stobbe: Handbuch des deutschen Privatrechts. I. 2. Aufl. S. 124; — Thon: Das Gesetz im form. und mater. Sinne im Archiv für öffentl. Recht. S. 149 ff. V.

[1]) Siehe die von Arndt im Literaturverzeichnis zitierten Schriften.

[2]) von Stengel: Staatsrecht des Königreichs Preussen, im Handbuch des öffentlichen Rechts. II. 3 S. 167 ff.

[3]) Bornhak: Preussisches Staatsrecht I. S. 475 ff; — derselbe: Allgem. Staatslehre. S. 158 ff.

[4]) Eine dritte Theorie lehnt die Unterscheidung zweier Gesetzesbegriffe ab und erklärt, dass jedes Gesetz ein materielles sein müsse. Hierzu siehe Zorn: Die deutschen Staatsverträge in der Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft. Bd. 36 S. 11 ff; — derselbe: Zu den Streitfragen über Gesetz und Verordnung nach deutschem Reichsstaatsrecht, in Hirths Annalen 1885. S. 301 ff; — derselbe: Gesetz, Verordnung . . . ebenda 1889. S. 349 ff; — derselbe: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1888. I. S. 19 ff. 1895. I. S. 392; — v. Martitz: Ueber den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 63 S. 207 ff; — von Sarwey: Allg. Verwaltungsrecht im Handbuch des öffentl. Rechts. Bd. I. 2. S. 5 ff 1884; — Seidler: Budget und Budgetrecht. 1885. S. 184 ff; — Hänel: Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. 1888. In Studien zum deutschen Staatsrecht II. S. 99 ff.

Theorie Arndt, so will ich den Gesetzesbegriff bezeichnen, den Arndt und seine Anhänger annahmen, die Wahl hat.

Früher wurde darum gestritten, ob man einen formellen Gesetzbegriff annehmen müßte, heute geht der Streit darum, ob die Annahme des Gesetzes im materiellen Sinne eine Berechtigung hat.[1]

Die vorliegende Abhandlung steht auf dem Standpunkt der Arndt'schen Theorie. Sie will nachweisen, daß das Gesetz im Sinne der Reichsverfassung lediglich ein formeller Begriff ist, sie will zeigen, daß die Theorie Laband-Anschütz mit ihrem Gesetzesbegriff keine Anwendung auf den Gesetzesbegriff der Reichsverfassung finden kann.

3. Die Theorie Laband-Anschütz und die Theorie Arndt.

Bevor ich dem Kernpunkt dieser Abhandlung, dem Gesetzesbegriff in der Reichsverfassung, näher trete, möchte ich mit kurzen Worten auf die Hauptgesichtspunkte der Theorie Laband-Anschütz und der Theorie Arndt eingehen.

Laband versteht unter Gesetz im materiellen Sinne einen Begriff, der schon vor Einführung der Verfassung vorhanden war. Das Wort „Gesetz" sei viel älter als die konstitutionelle Staatsform; es sei namentlich in Deutschland allgemein gebraucht und verstanden worden, ehe man an eine Beschränkung des Landesherrn durch eine parlamentarische Körperschaft dachte. Deshalb habe es damals „zu den Rechten der Volksvertretung gar keine Beziehung gehabt[2]." Das Gesetz habe vielmehr in engster Verbindung mit dem objektiven Recht gestanden. „Dieses sei der Inbegriff der Normen, durch welche der Staat das Zusammenleben seiner Genossen regelt." Es komme durch Wort und Tat zum Ausdruck, demnach unterscheide man Gesetzes- und Gewohnheitsrecht. Das Gesetzesrecht

---

[1]) Es scheint demnach unrichtig, wenn Laband in seinem, Staatsrecht. 1901. Bd. II S. 57 Anm. 2 mit Bezug auf von Martitz Zorn, Seidler, Hänel und Arndt sagt: „Diese Schriftsteller erkennen in Wahrheit nur den formellen Gesetzesbegriff an, indem sie unterstellen, dass alles, was in Gesetzesform gebracht ist, den materiellen Charakter eines Rechtsatzes habe." Arndt behauptet garnicht, dass alles, was formell ein Gesetz ist, auch materiell ein solches ist. Die vier andern Schriftsteller erkennen allein das materielle Gesetz an.

[2]) Laband: Budgetrecht S. 3.

sei das vom Staate angeordnete „gesetzte“ Recht. Gesetz bedeute daher „die staatliche Anordnung eines Rechtssatzes.“[1]

Aus dieser ursprünglichen Bedeutung des Wortes Gesetz habe sich, als die Verfassungen eingeführt wurden, ein neuer Begriff des Gesetzes entwickelt. Der absolute Staat habe sich zum Verfassungsstaate umgewandelt, dessen oberster, auf dem Prinzip der Gewaltenteilung beruhender Grundsatz gewesen sei, daß der Herrscher die Funktion der Rechtsetzung nicht mehr wie früher allein, sondern unter Mitwirkung der Volksvertretung ausübe.

So gehe im Verfassungsstaate die Rechtssetzung in einer bestimmten Form vor sich, „im Wege der Gesetzgebung“. Gesetz sei somit alles, was durch den Willen des Herrschers unter Mitwirkung der Volksvertretung zustande komme. So enthalte das Wort Gesetz zwei verschiedene Begriffe, den einen mit dem Merkmal des Inhalts, den anderen mit dem Merkmal der Form.

Gesetz im materiellen Sinne sei jeder durch den Staat angeordnete Rechtssatz; Gesetz im formellen Sinne jede Willensäußerung des Staates, die auf eine verfassungsmäßig bestimmte Art und Weise im Wege der Gesetzgebung zustande komme.

Während die Theorie Laband-Anschütz zwei von einander verschiedene Gesetzesbegriffe kennt, ist das Gesetz für Arndt und seine Anhänger lediglich ein formeller Begriff. Formell ist der Gesetzesbegriff schon vor der Verfassung gewesen, formell ist er auch nach der Einführung der Verfassung geblieben.[2]

Die Theorie Arndt kommt zu diesem Resultate des formellen Gesetzesbegriffes aus folgenden Erwägungen. Im absoluten Staat hätten die Anordnungen des Landesherrn, falls sie in bestimmter Form verkündet wurden und für jedermann verbindlich waren, „Gesetz“ geheißen. Aus diesem Grunde heraus sei das Merkmal des Gesetzesbegriffs nicht der Inhalt dieser Anordnungen, sondern der landesherrliche Ursprung und die Form der Verkündigung.

Ausschlaggebend sei nicht der Rechtsinhalt, denn Rechtssätze seien enthalten auch in den von den Ministerien und Polizeibehörden erlassenen Anordnungen. Diese

---

[1]) Laband: Staatsrecht. 1901 II. S. 1. — Anschütz: Kritische Studien. S. 1 ff.

[2]) Wegen der abweichenden Ansicht von Bornhak siehe Allgemeine Staatslehre S. 158 ff.

hätten aber nicht „Gesetz“, sondern gerade zum Unterschied von „Gesetzesverordnungen“, „Verfügungen“, „Erlasse“, „Instruktionen“, „Regulative“[1] u. s. w. geheissen. So sei schon im absoluten Staat das Gesetz ein formeller Begriff gewesen. Als dann die bis dahin unbeschränkte Gewalt des Herrschers durch die Einführung der Verfassung beschränkt wurde, sei dieser Begriff des Gesetzes „als einer von der höchsten Staatsgewalt getroffenen und in bestimmter Form verkündeten Verordnung“ unverändert geblieben.

In der konstitutionellen Monarchie sei der Monarch auch Alleinträger der Staatsgewalt, er sei aber in der Ausübung dieser Staatsgewalt durch die Mitwirkung der verfassungsmäßigen Landesvertretung eingeschränkt. Jetzt hießen „Gesetze“ die Anordnungen, die der Landesherr nach erfolgter Zustimmung der Volksvertretung trifft, die Anordnungen aber, die ohne Mitwirkung der Volksvertretung ergehen, hießen Verordnungen. Auch hier gehört zum Begriff des Gesetzes die Verkündigung in bestimmter Form.

So sei auch im konstitutionellen Staat Gesetz ebenso wie im absoluten Staat ein formeller Begriff, nur komme zu den bisherigen Begriffsmerkmalen noch das Merkmal hinzu, daß zu der vom Landesherrn zu treffenden Anordnung die Zustimmung der Landesvertretung notwendig sei.[2]

4. Anwendung der Theorien Laband-Anschütz und Arndt auf die Reichsverfassung.

Wenn man die Theorie Laband-Anschütz auf die Reichsverfassung anwendet, so muß man annehmen, daß einerseits „Reichsgesetz“ gleichbedeutend ist mit der Aufstellung eines Rechtssatzes durch das Reich, andererseits „Reichsgesetz“ dasjenige ist, was im Wege der Gesetzgebung unter Berücksichtigung aller vorgeschriebenen Bedingungen als Reichsgesetz verkündet ist.

Wenn man dagegen die Theorie Arndt auf die Reichsverfassung anwendet, so muß man zu dem Schlusse kommen, daß Reichsgesetz alles und nichts anders ist, als was der Kaiser auf Grund eines übereinstimmenden Mehrheitsbeschlusses des Bundesrats und Reichstags nach vorheriger Sanktion des Bundesrats im Reichsgesetzblatt verkünden läßt.

[1]) Ausführlich hierüber im folgenden.
[2]) Siehe Arndt, Staatsrecht, S. 157 ff.

ZWEITER TEIL.

Die geschichtliche Entwickelung des Gesetzesbegriffs der Reichsverfassung mit Rücksicht auf die Entstehung der Reichsverfassung.

1. Allgemeines.

Zweck und Ziel dieser Arbeit soll sein, zu erforschen wie die Reichsverfassung den Gesetzesbegriff auffaßt, was sie meint, wenn sie von „Gesetzgebung", „Gesetz", „gesetzlicher Regelung" spricht, jenen Begriff des „materiellen Gesetzes" oder diesen des „formellen Gesetzes", oder promiscue bald den materiellen, bald den formellen Gesetzesbegriff. Eine Antwort auf diese Frage kann man nur finden, wenn man 1) die historische Entwickelung und die Bedeutung des Begriffs „Gesetz" in den Verfassungen, die mehr oder minder stark auf die Reichsverfassung bei ihrer Redaktion eingewirkt haben, in Betrachtung zieht, wenn man 2) an der Hand der einzelnen Artikel der Reichsverfassung mit Würdigung der Entstehung des Zusammenhangs und auf Grund des durch diese Artikel tatsächlich bestehenden Rechtszustandes den Sinn der Reichsverfassung zu erforschen sucht.

An erster Stelle will ich nun die Entstehung und Bedeutung des Gesetzesbegriffs in denjenigen Verfassungen, die von Einfluß auf die Reichsverfassung gewesen sind, in den Kreis meiner Betrachtungen ziehen.

Da ist zunächst die preußische Verfassung vorbildlich gewesen für die Reichsverfassung. Die preußische Verfassung wurzelt aber wiederum sehr stark im französisch-belgischen Staatsrecht. Sie lehnt sich dem Wortlaute nach an die belgische Verfassung an, und gerade rheinische Juristen, wie beide Camphausen, P. Reichensperger, von Daniels, von Beckerath, Broicher und andere waren bei ihrer Abfassung in hervorragendem Maße tätig.[1]

2. Das französisch-belgische Recht.

„Im französisch-belgischen Recht ist loi nicht Rechtssatz, pouvoir législatif nicht rechtsetzende Gewalt."[1]

---

[1]) Siehe Arndt, Verordnungsrecht S. 58 ff.

Der Artikel 3 der „déclaration des droits de l'homme et du citoyen" der französischen Constitution du 3. Septembre 1791 sagt: „Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité, qui n'en émane expressement." Weiter sagt Artikel 6: „Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle (sc. la loi) doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étants égaux à ses yeux sont également admisibles à toutes dignités selon leur capacité." Aus diesem Artikel hat man geschlossen, daß loi zur Zeit der französischen Revolution zuerst die Bedeutung einer allgemeinen Rechtsregel gehabt hat;[1] aber Arndt[2] weist mit Recht darauf hin, daß die Begriffsbestimmung in den Worten „expression de la volonté général" enthalten sei; daß loi für jeden das Gleiche sein solle, sei nur eine „instruktionelle Regel", eine Sollvorschrift, dahingehend, daß für Aristokraten keine anderen Gebots- oder Verbotsgesetze ergehen sollen, wie für Bürger, daß gleiche Strafen wegen ein und derselben Handlung bestehen sollten für den Grafen, wie für den Bauern.

Daß loi lediglich für formelle Akte und zwar für die Akte der höchsten Gewalt gilt, beweist das Gesetz vom 2. 5. November 1790 „que tous les décrets acceptés et sanctionnés par le Roi, promulgués sous les divers titres sont également lois du Royaume-", beweisen ferner die Worte: in der Verfassung vom 3. September 1791 Titr. III. Chap. III. Sect. III. Art. 6-, les decrets sanctionnés par le Roi et ceux qui lui auront été presentés par trois législatures consécutives ont force de lois et portent le nom et l'intitulé de lois.

Die Direktorialverfassung vom 5. Fructidor des Jahres III[e] Art. 128 hat den Unterschied zwischen „lois" und „les autres actes du corps législatif". Zu den „les autres actes du corps législatif" scheinen zu gehören Kriegserklärungen, Feststellung der Staatseinnahmen, Genehmigungen zu den Anleihen der Departements und Municipien. Diese waren aber jedenfalls nicht schlechtweg Rechtssätze, sondern ebenso formelle Begriffe, wie die lois.

[1] Siehe Sellinek, S. 73.
[2] Verordnungsrecht, S. 58.
[3] Siehe Sellinek, S. 79.

Die Konsularverfassung vom Jahre VIII gebraucht das Wort „loi" nur im formellen Sinne. Seitdem herrscht der formelle Gesetzesbegriff in den französischen Verfassungen, ebenso in den Charten Ludwig des XVIII. und Louis Philipps[1]. Diese eben genannten Charten wirkten aber vorbildlich bei der Redaktion der belgischen, der preußischen und anderer deutschen Verfassungen[2].

„Jedenfalls bedeutet „loi" nicht schlechtweg Rechtssatz, pouvoir législatif nicht schlechtweg rechtssetzende Gewalt".[3] Die Ausführungsverordnungen enthalten auch Rechtsnormen, trotzdem heißen sie nicht lois, sondern réglements; weil sie nicht vom pouvoir législatif ausgehen, sondern vom pouvoir exécutif, oder administratif, heißen sie réglements administratifs oder réglements d'administration publique.

Auch die Polizeiverordnungen der Präfekten und Maires enthalten Rechtsnormen, auch sie heißen nicht lois sondern „réglements de police". Also sagt Arndt,[4] den Rechtszustand des französischen Rechtes kurz zusammenfassend, „Verwaltungsvorschriften, réglements administratifs oder d'administration publique sind nicht der Gegensatz zu Rechtsvorschriften, und lois nicht schlechtweg Rechtssätze, pouvoir législatif ist nicht rechtssetzende, sondern höchste Gewalt, daher unbedingt und unmittelbar verpflichtend; réglements sind alle nicht von der höchsten Gewalt ausgehenden Vorschriften, auch solche, die Rechtsnormen aufstellen, selbst solche, die sich mit Gebot und Verbot an die Privatpersonen wenden, deren Handlungsfreiheit beschränken; die lois, wie die réglements „créent des obligations ou des devoirs". „Les réglements administratifs légalement pris sont obligatoires pour les juges".

Dieselbe Bedeutung wie im französischen Recht haben auch die Worte „lois", „réglements-administratifs", „pouvoir législatif" in Belgien.[5]

---

[1]) Dies geben auch die Gegner der formellen Gesetzestheorie zu. Siehe z. B. Jellinek. S. 81.

[2]) Siehe Arndt, Verordnungsrecht S. 59.

[3]) Siehe ebenda.

[4]) Verordnungsrecht: S. 60.

[5]) Siehe Arndt, Verordnungsrecht, S. 61. — Vergl. hierzu Smend: Die preussische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen.

Für den Anschein der Richtigkeit der Arndtschen Ansicht sprechen die Auslassungen von M. Vauthier.[1]

So sagt er: „Die Unterscheidung, welche deutsche Gelehrte zwischen Gesetz im materiellen und formellen Sinne aufstellen, wäre in Belgien ohne jede praktische Bedeutung – was dem Gesetze seinen unterscheidenden Charakter aufdrückt – ist die Quelle, aus der es entspringt", dann „das Gesetz ist wesentlich der regelrecht von der gesetzgebenden Gewalt ausgehende Akt" und „die gesetzgebende Gewalt wird als höchste Gewalt des Staates betrachtet, welche (allerdings mit Hilfe einiger Fiktionen) vom allgemeinen Willen ausgeht. Das Gesetz wird demnach als der Ausdruck dieses Willens angesehen: jeder Staatsakt, der durch seine äußeren Merkmale sich als Werk des Allgemeinwillens erweist, ist ein Gesetz".

Aber auch eine Betrachtung der einschlägigen Artikel der „constitution belge" vom 7. II. 1831 bestätigt die Ansicht Arndt's. Verständlich und brauchbar für diese Auffassung des formellen Gesetzbegriffs werden allerdings die Artikel der constitution belge nur, wenn man sie vom Standpunkt ihrer Entstehungszeit, der Jahre 1830 und 1831, aus betrachtet. Damals übte der König von Holland auf dem gesetzesfreien Gebiete, so namentlich auf dem Gebiete des Unterrichtswesens das Recht des Gebots und des Verbots aus, damals regelte die Exekutive ähnlich wie zu derselben Zeit in Deutschland vieles selbständig, was heute unter die Gesetzgebung fällt, namentlich „was nicht unmittelbar und besonders („lier individuellement") Freiheit und Eigentum der Untertanen beschränkt, z. B. Staats- und Provinzialgrenzen, Indigenat".[2]

Von diesem eben erwähnten Gesichtspunkte aus sollen im folgenden die einschlägigen Artikel der belgischen Verfassung von 1831 betrachtet werden. Art. 2 sagt: les subdivisions des provinces ne peuvent être établies que par la loi." Das bedeutet, daß nicht mehr, wie früher wie in Holland durch die vollziehende Gewalt, die Exekutive, die Provinzen geteilt oder anders geteilt werden sollten, sondern daß jetzt die Legislative für dies Recht zuständig sein sollte.

[1] Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, S. 77 ff.
[2] Siehe auch Arndt, Verordnungsrecht, S. 62.

Es sagen die Artikel 3: „les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu de la loi", Artikel 4: „la qualité de Belge ne s'aquiert, se conserve et se perd que d'après les règles déterminées par la loi civile;" Artikel 5: „la naturalisation est accordée par le pouvoir législatif," das bedeutet, daß überall in den betreffenden Fällen die Legislative, nicht die Exekutive zur Anwendung kommen soll. Weiter richten sich gegen die Exekutive die Artikel 7: „la liberté individuelle est garantie . . ." und Artikel 8: „Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne". Diese Artikel stellen fest, daß im Gegensatz zur Exekutive ein einfaches (kein verfassungsänderndes) Gesetz nötig ist, um die Fälle der Verhaftung und die Zuständigkeit der Gerichte zu bestimmen. Artikel 9: „nulle peine ne peut être infligée ou appliquée qu'en vertu de la loi" richtet sich gegen die frühere Praxis, „wonach der König von Holland noch allein auf gesetzesfreiem Gebiete, also nicht en vertu de la loi, Normen aufstellte die nach dem Gesetze vom 6. März 1818 strafbar waren."[1]

Es würde zu weit führen, noch alle die anderen einschlägigen Artikel der belgischen Verfassung einer eingehenden Besprechung zu unterziehen.

Hier genügt es, zu konstatieren, daß die belgische Staatswissenschaft einen Unterschied zwischen formellem und materiellem Gesetz nicht kennt.[2] Diese Tatsache, sowie die Untersuchung der einschlägigen Artikel der belgischen Verfassung müssen das Resultat ergeben, daß auch im belgischen Recht der Gesetzesbegriff nur ein formeller ist.[3]

Im vorstehenden meine ich bewiesen zu haben, daß das französisch-belgische Recht nur den formellen Gesetzesbegriff kennt. Im folgenden soll von der preußischen Verfassung dasselbe bewiesen werden.

3. Das Preussische Recht.

Zwei Fragen sind es, die man sich zweckmäßig vorlegen muß, um zum Ziele zu gelangen.

---

1) Siehe auch Arndt: Verordnungsrecht. S. 63.

2) Siehe Vauthier: Staatsrecht des Königreichs Belgien.

3) Das wird auch bewiesen durch die Ausführungen Vauthiers (Staatsrecht S. 80 ff.) bei Besprechung des Unterschiedes zwischen Gesetz und Verordnung.

1. Wie war der Gesetzesbegriff in Preußen vor der Einführung der Verfassung?

2. Wie ist der Gesetzesbegriff nach Einführung der Verfassung? Oder kürzer, wie war er im vorkonstitutionellen Rechte, im absoluten Staate Preußen, wie im konstitutionellen Rechte, in der konstitutionellen Monarchie Preußen?

Wichtig vor allem wird es sein, nachzuweisen, daß der Gesetzesbegriff im absoluten Staate Preußen ein formeller gewesen. Wenn dies der Fall gewesen, dann muß ja schon sehr viel dafür sprechen, daß er auch nach Einführung der Verfassung formell blieb. So haben auch die beiden Theorien Arndt und Laband-Anschütz bei ihrer Beweisführung das Schwergewicht auf den Gesetzesbegriff im absoluten Staat Preußen gelegt.

A. Der Gesetzesbegriff im absoluten Staate Preussen.

Die Theorie Laband-Anschütz geht davon aus, daß das Wort Gesetz sehr viel älter als die konstitutionelle Staatsform und namentlich in Deutschland allgemein gebraucht und verstanden worden sei, ehe man an eine Beschränkung des Landesherrn durch parlamentarische Körperschaften dachte. Es habe deshalb in jener Zeit in gar keiner Beziehung zu dem Rechte der Volksvertretung gestanden, sondern es habe nur den Ausspruch eines Rechtssatzes bedeutet, es habe bedeutet, „die gewollte und bewußte Festsetzung einer Norm, mag die Norm eine allgemeine oder besondere sein, mag die Festsetzung vom Staatsoberhaupte oder von einer anderen Seite ausgegangen sein"; der Gegensatz des Gesetzes sei das Gewohnheitsrecht; das sei der Inbegriff der im Volksbewußtsein lebenden Rechtsnormen, die von der Staatsgewalt nicht fixiert und ausgesprochen worden seien: der höhere, sowohl Gesetz, als Gewohnheitsrecht umfassende Begriff sei derjenige der Rechtsquelle.[1] Schon dieser Ausgangspunkt der Theorie Laband-Anschütz ist unrichtig. Das Gesetzesrecht der germanischen Volksrechte war nicht der Gegensatz zum Gewohnheitsrecht, sondern gerade das Gewohnheitsrecht war das Gesetzesrecht, und das Verordnungsrecht war das gesetzte Recht.[2]

[1] Siehe Laband, Budgetrecht, S. 3 ff.

[2] Siehe auch Sohm, Fränkische Reichs- u. Rechtsgeschichte, I. S. 102; — Arndt, Reichsverordnungsrecht. S. 27 Anm. 2.

Richtig ist nur, daß das Wort Gesetz älter ist als die konstitutionelle Staatsform und im absoluten Staat Preußen keine Beziehungen zu den Rechten der (gar nicht bestehenden) Volksvertretung gehabt hat. Unrichtig ist aber, daß das Wort „Gesetz" im absoluten Staat Preußen den Gegensatz zum Gewohnheitsrecht gebildet und jede von irgend wem gesetzte Rechtsnorm bedeutet habe.

Teil II Titel 13 des Allgemeinen Preußischen Landrechts sagt im § 6: „Das Recht, Gesetze und allgemeine Polizeiverordnungen zu geben, dieselben wieder aufzuheben und Erklärungen darüber mit gesetzlicher Kraft zu erteilen, ist ein Majestätsrecht."

Dann sagt § 7 desselben Titels: „Privilegia als Ausnahmen von dergleichen Gesetzen zu bewilligen, gebührt nur dem Oberhaupte des Staates."

Demnach kann nur die Majestät des Königs, nur das Oberhaupt des Staates Gesetze geben und Ausnahmen von ihnen zulassen. Von Wichtigkeit für die Untersuchung, ob im absoluten Staat Preußen der materielle oder der formelle Gesetzesbegriff Geltung gehabt hat, werden diese Sätze, wenn man ihnen den § 2 der Einleitung zum A. L. R. gegenüberstellt, der lautet: „Besondere Provinzialverordnungen und Statuten einzelner Gemeinheiten und Gesellschaften erhalten nur durch die landesherrliche Bestimmung die Kraft der Gesetze."

Mit zwingender Notwendigkeit muß man aus dieser Fassung des herangezogenen Paragraphen folgern, daß Statuten und Polizeiverordnungen im Sinne des Landrechts nicht Gesetze sind, daß sie, obwohl sie Rechtsnormen aufstellen, nicht Gesetze heißen. Selbst wenn die landesherrliche Bestätigung zu ihnen tritt, erlangen sie auch nur die Kraft, aber nicht den Namen der Gesetze.

Wenn hiernach einerseits nur die vom Staatsoberhaupt angeordneten Normen als Gesetze bezeichnet werden,[1] so sind andererseits nicht einmal alle vom Staatsoberhaupt angeordneten Normen als Gesetze bezeichnet worden, denn zum Begriff des Gesetzes gehört die Verkündigung und zwar eine solche in ganz bestimmter und genau vorgeschriebener Weise.[2]

---

[1]) Vergl. auch Schulze, Preussisches Staatsrecht, Bd. II. S. 205, 206.

[2]) Siehe auch Arndt, Reichsverordnungsrecht, S. 28 ff, Anm. 5 und von Rönne, Staatsrecht der preussischen Monarchie, I. § 15 S. 74 ff.

Daß die Verkündigung zum Begriff des Gesetzes gehört, folgt aus § 11 der Einleitung zum A. L. R.

„Es müssen daher alle gesetzlichen Verordnungen ihrem völligen Inhalte nach an den öffentlichen Orten öffentlich angeschlagen und im Auszug in den Intelligenzblättern der Provinz, für welche sie gegeben sind, bekannt gemacht werden," sowie aus der Königlichen Verordnung vom 27. Oktober 1810 über das Erscheinen und den Verkauf der neuen Gesetzsammlung, durch die die oben zitierte Vorschrift ersetzt wurde, und die bestimmt:[1]

§ 1. „Es ist für die gesamte Monarchie eine Gesetzsammlung erschienen, und es werden in dieselbe alle vom heutigen Tage an erlassenen Gesetze und Verordnungen aufgenommen, welche mehr als ein einzelnes Regierungsdepartement betreffen."

§ 2. „Es soll für jedes Regierungsdepartement ein Departementsblatt erscheinen, in welches alle Vorschriften und Publikationen aufzunehmen sind, welche das Departement betreffen."

Ganz klar wird hierdurch bewiesen, daß die Geltung von Gesetzen nur den in der Gesetzsammlung oder im Amtsblatt verkündeten Anordnungen des Staatsoberhauptes zukommt. Demnach gilt nicht als Gesetz, was weder in jener, noch in diesem verkündet ist..

Diese autoritative Definition des Gesetzesbegriffs in der Königlichen Verordnung vom 27. Oktober 1810 blieb bestehen bis zum Gesetz vom 3. April 1846, betreffend die Publikation der Gesetze;[2] wonach fortan nur noch in die Gesetzsammlung und nicht mehr in die Amtsblätter Gesetze mit Rechtswirksamkeit aufgenommen werden können.

§ 1. Dieses Gesetz lautet: „Landesherrliche Erlasse, welche Gesetzeskraft erhalten sollen, erlangen dieselbe nur durch die Aufnahme in die Gesetzsammlung, ohne Unterschied, ob sie für die ganze Monarchie, oder einen Teil derselben bestimmt sind."

Aus all den angeführten Stellen kann man ersehen, daß im absoluten Staat Preußen zwei Kriterien zum Gesetze gehören, einmal die Form der Verkündigung und zum zweiten, daß das Gesetz vom Staatsoberhaupt erlassen

[1]) Siehe Gesetzsammlung pro 1810/11. S. 1.
[2]) Siehe Gesetzsammlung pro 1846. S. 151.

oder doch mindestens sanktioniert ist. Dagegen ist die Beziehung als „Gesetz", „Patent", „Edikt", „Verordnung" kein Kriterium. Es ist also im absoluten Staat Preußen nicht genügend für den Begriff des Gesetzes, daß es einen Rechtssatz enthält, es gibt auch im absoluten Staat Preußen Anordnungen, die Rechtssätze enthalten, ohne Gesetze zu sein.[1]

Auch die nicht in der Gesetzessammlung und im Amtsblatt verkündeten und von anderen als vom Landesherrn erlassenen Anordnungen konnten im absoluten Staat Preußen Rechtssätze enthalten. Als Beispiel dafür führt Arndt die überaus zahlreichen Rechtssätze an, welche von den Central-, Provinzial- und Lokalbehörden, den Staatsorganen oder Korporationen aufgestellt sind. Sie hießen „Verwaltungs- oder Kontrollschriften" (in Zoll-, Steuer- und Finanzsachen) „Regulative" (in Schul- und Finanzsachen) „Instruktionen", „Verordnungen" (in Polizeisachen), sie wurden sogar „Verfügungen" genannt. Sie waren für die Untertanen des preußischen Staates verpflichtend, ihre Nichtbefolgung war häufig mit schweren Strafen bedroht, aber sie wurden immer als ganz verschieden von den „Gesetzen" aufgefaßt, mit denen sie nicht in Widerspruch stehen sollten.

Auch die Finanzminister der zum Zollverein gehörigen Staaten haben auf den Zollvereinigungskonferenzen zahlreiche Rechtssätze vereinbart und in ihren Staaten durch die Verordnungsblätter zur allgemeinen Nachachtung befohlen, und niemand hat dies Recht der Minister vor wie nach 1850 als ein Gesetzgebungsrecht aufgefaßt oder bezeichnet.[2]

Ferner unterscheiden die §§ 150 und 210 Teil II, Titel 20 des Allgemeinen Landrechts zwischen der Abreißung von „Gesetzen" und „Landesherrlichen Polizeiverordnungen" auf der einen Seite und der Abreißung der „von der Obrigkeit angeschlagenen Statuten und Verordnnugen" auf der anderen Seite. Sodann sollen nach der Verordnung „wegen verbesserter Einrichtung der Provinzial-, Polizei- und Finanzbehörden" vom 26. Dezember 1808 die von den Regierungen in Polizei- und Landes-Angelegenheiten mit höherer Genehmigung erlassenen Publicanda –

[1]) Siehe auch Arndt, Verordnungsrecht. S. 30.

[2]) Siehe Arndt, Verfassungsurkunde. S. 181. — Reichsverordnungsrecht. S. 27 ff. S. 36 ff. — Im Archiv für öffentl. Recht. 1886 S. 534 ff.

und das sind doch unzweifelhaft Gesetze im materiellen Sinne — keine härtere Strafe als in den „Gesetzen“[1] festsetzen.

Dann gestattet die Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 den Regierungen Strafbestimmungen zu erlassen, wenn das Verbot an sich schon durch ein Gesetz feststeht, in letzterem aber die Strafe nicht ausdrücklich bestimmt ist.“ Alle diese Vorschriften, wie auch das Rheinische Ressortreglement vom 20. Juli 1818 § 32, die K. O. vom 4. Juli 1832,[2] das Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850[3], § 15 erkennen die Nichtidentität von „Gesetz“ und „Rechtsnorm“ durch die Vorschrift an, daß die auf Grund dieser Gesetze erlassenen „Rechtsnormen“ nicht mit den Gesetzen in Widerspruch stehen dürfen.[4]

Eine weitere Aufführung von Beweisen für die Richtigkeit der Theorie Arndt, daß schon im absoluten Staat Preußen ausschließlich der formelle Gesetzesbegriff bestanden habe, scheint nicht mehr notwendig.

B. Der Gesetzesbegriff im konstitutionellen Staate Preussen.

Wenn eben bewiesen ist, daß im absoluten Staat Preußen nur der formelle Gesetzesbegriff geherrscht habe, so muß doch zum mindesten eine starke Wahrscheinlichkeit für denselben Gesetzesbegriff im konstitutionellen Staat Preußen bestehen.

Die Theorie Laband-Anschütz aber, die ja schon in dem absoluten Staat Preußen einen materiellen Gesetzesbegriff konstruieren will, nimmt auch im konstitutionellen Staat Preußen denselben Gesetzesbegriff an, neben diesem läßt sie dann auch noch den formellen Gesetzesbegriff gelten. Anschütz sagt:[5]

„Die Terminologie Gesetz im materiellen Sinne sei zwar zur Entstehungszeit der Verfassung noch unbekannt gewesen, aber eben nur der Name sei unbekannt gewesen, der Sache nach sei der Gegensatz zwischen den beiden

[1]) Gemeint sind namentlich A. L. R. II. 20 §§ 33, 35.
[2]) Gesetzsammlung S. 181.
[3]) Gesetzsammlung S. 265.
[4]) Siehe Arndt, Verfassungsurkunde, S 181
[5]) Siehe Anschütz, Theorien, S. 31 ff.

Seiten des Gesetzesbegriffs bereits vorhanden und bekannt gewesen."[1]

Auch die preußische Verfassung brauche den Ausdruck „Gesetz" bald im materiellen, bald im formellen Sinne. Wenn die Verfassung in den Art. 2, 99, 103 vorschreibe, daß Veränderungen der Staatsgrenzen, die Feststellung des Etats, die Aufnahme von Staatsanleihen durch „Gesetz" bezw. auf Grund eines Gesetzes zu bewirken sei, so heiße das natürlich im Wege der formellen Gesetzgebung. Die Gesetzesform sei es allein, auf die es in diesen Fällen ankomme. Andere Artikel der Verfassung fassen dagegen den Begriff „Gesetz" nur im materiellen Sinne auf.

Wenn der König, den durch Art. 54 vorgeschriebenen Eid leistend, schwört, „in Uebereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen zu regieren", so gebe er das Gelöbnis ab, das Recht in Ehren zu halten und nicht zu beugen, gleichgiltig, ob es in die Form des konstitutionellen Rechts gegossen sei oder nicht.

Auch Art. 110 meine das gesamte vorkonstitutionelle Recht, wenn er sagt: „Alle durch die bestehenden Gesetze angeordneten Behörden bleiben bis zur Ausführung der sie betreffenden organischen Gesetze in Tätigkeit."

Ebenso meine Artikel 8, der sagt: „Strafen können nur in Gemäßheit des Gesetzes angedroht werden oder verhängt werden", den materiellen Gesetzesbegriff.

Wenn ferner Art. 86 sage: „Die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte ausgeübt, so meine er doch nicht nur die Autorität des formellen Gesetzes, wie Arndt annimmt, sondern die Autorität des wirklich geltenden Rechts, insbesondere die Autorität jeder gültig erlassenen Polizeiverordnung ortsstatutarischen Vorschrift oder sonstiger autonomer Satzungen.

So kommt denn die Theorie Laband-Anschütz zu dem Schluß:

„Die Verfassung gebraucht die beiden Bedeutungen des Gesetzesbegriffes promiscue, bald ist der formelle, bald der materielle Gesetzesbegriff zu substituieren."[2]

---

[1]) Siehe auch Jellinek, S. 114 Anm. 43. — G. Meyer, Staatsrecht, S. 500 Anm. 1.

[2]) Siehe Anschütz, Theorien, S. 34.

Widerlegt wird die Theorie Laband-Anschütz durch die Ausführungen Arndt's.[1] Zuerst weist er nach, daß auch schon zur Zeit der Entstehung der Verfassungsurkunde der formelle Gesetzesbegriff Geltung gehabt hat. Als Gewährsmann hierfür führt er den Appellationsgerichtsrat Broicher an, der am 26. Januar 1850 in der zweiten Kammer erklärte:

„Die ganze Bedeutung der gesetzgebenden Gewalt besteht doch wohl unstreitig darin, daß die Beschlüsse der drei Faktoren, wenn sie in der vorgeschriebenen Form publiziert sind, überall und unter allen Umständen als Gesetze gelten", weiter führt Arndt[2] den Abgeordneten Hansemann an, der am 29. Januar in der ersten Kammer betonte, daß Artikel 106 die Wirkung habe, königliche Verordnungen seien, wenn gehörig publiziert, als Gesetze zu betrachten. Damit kann, sagt Arndt,[3] „doch nur gemeint sein, daß sie an sich minder starke Rechtsnormen seien, aber zu Akten der gesetzgebenden Gewalt, d. h. unbedingt verbindlich werden".

So war also auch schon damals der formelle Gesetzesbegriff bekannt.

Was nun die von der Theorie Laband-Anschütz herangezogenen Artikel 2, 99, 103 betrifft, so haben sie ja, wie Anschütz selbst zugibt, den formellen Gesetzesbegriff.[4]

Weiter hat die Theorie Laband-Anschütz den Artikel 54 der preußischen Verfassung herangezogen, der von dem vom König zu leistenden Eid spricht, in dem der König schwört, in Uebereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen zu regieren. Natürlich muß dieser Artikel den Ausdruck Gesetz so auffassen, wie überhaupt die Verfassung im allgemeinen, und diese Auffassung ist, wie ich schon nachgewiesen zu haben glaube, und wie ich versuchen werde, weiter nachzuweisen, die des formellen Gesetzesbegriffes. Anschütz meint zwar „der König gelobt zwar in diesem Artikel, das Recht nicht zu beugen, einerlei, ob es in die Form des konstitutionellen Gesetzes gegossen ist, oder nicht." Ich glaube, richtiger ist, zu sagen, der König gelobt damit, das Recht nicht zu beugen, das in die Form des konsti-

[1]) Verfassungsurkunde, S. 179 ff.
[2]) Verfassungsurkunde, S. 180.
[3]) Verfassungsurkunde, S. 180.
[4]) Siehe Anschütz, Theorien, S. 31.

tutionellen Gesetzes gegossen ist. Oder sollte seine Autorität und Initiative etwa halt machen müssen vor den vorhin erwähnten Regulativen, Verwaltungsvorschriften und Instruktionen? Diese kann der König doch ohne weiteres aufheben oder durch andere ersetzen, ohne sich eines Verfassungs- oder Gesetzesbruches schuldig zu machen. Es ist wenigstens kein Beispiel in der preußischen Geschichte bekannt, daß eine von den so häufigen Aufhebungen solcher Vorschriften dem König als Verfassungsbruch ausgelegt wäre.

Dann hat die Theorie Laband-Anschütz den Artikel 116 der preußischen Verfassung in's Feld geführt.[1] Mit dem Ausdruck „Gesetz" ist dort nicht das gesamte vorkonstitutionelle Recht gemeint, sondern natürlich nur das, was von der Verfassung mit dem Ausdruck „Gesetz" bezeichnet wurde, und das sind, wie ich schon oben bewiesen zu haben glaube, die Anordnungen des Staatsoberhauptes.

Weiter soll der Artikel 8 der preußischen Verfassung nur den materiellen Gesetzesbegriff kennen.[2] Das ist aber keineswegs der Fall. Artikel 8, in dem es heißt, daß Strafen nur in Gemäßheit des Gesetzes angedroht oder verhängt werden können, hat den Sinn, daß Strafen fortan nicht mehr vom König allein, sondern nur noch im Wege der Gesetzgebung, das ist mit Uebereinstimmung des Landtages, angedroht oder verhängt werden können.

Der Gesetzgeber kann nur das vorher Gesagte gewollt und gedacht haben. Dies folgert Arndt aus der Analogie aller übrigen Verfassungen und der Absicht des Gesetzgebers, die Kabinettsjustiz wie die selbständige Androhung und Verhängung von Strafen ohne Zustimmung der Landesvertretung zu verhindern.[3] Andernfalls wäre auch Artikel 8 überflüssig, denn es ist doch ganz selbstverständlich, daß Strafen nur in Gemäßheit eines Rechtssatzes angedroht oder verhängt werden können.

Auch in Artikel 86 glaubt die Theorie Laband-Anschütz einen Beweis der Richtigkeit ihrer Behauptungen finden zu können. Hier soll die richterliche

---

[1]) Siehe Anschütz, Theorien, S. 31.

[2]) Ebenda, S. 31.

[3]) Siehe Arndt, Reichsverordnungsrecht, S. 158, 159, insbesondere die dort S. 158 Anm. 3 angeführten Beispiele, sowie Verordnungsrecht, S. 76.

Gewalt nicht nur der Autorität des formellen Gesetzes, sondern auch der des materiellen, des wirklich geltenden Rechtes, also insbesondere jeder gültig erlassenen Polizeiverordnung, jeder ortsstatutarischen Vorschrift oder sonstigen autonomen Satzungen unterworfen sein.[1]

Aber Artikel 86 will doch gerade sagen, daß das zur unmittelbaren Anwendung gegebene Recht (A. L. R., Allgemeine Gerichts-Kriminalordnung) nur durch formelles Gesetz geändert, ergänzt oder ersetzt werden kann. Er will sagen, daß den Richter bindende authentische Interpretationen von Gesetzen nur im Wege der Gesetzgebung ergehen dürfen, daß Verordnungen und Verfügungen, welche den Richter in der freien Auslegung von Gesetzen oder Verordnungen oder in der freien Würdigung des ihm unterbreiteten tatsächlichen oder rechtlichen Materials hindern und binden wollen, unwirksam und ungültig sind.

Zieht man nun das Resultat aller dieser Untersuchungen so muß man zu dem Schlusse kommen:

1. Daß schon vor der Verfassung in Preußen ein klarer Unterschied zwischen formellem und materiellem Gesetzesbegriff bestand, daß Gesetze nur die Anordnungen des Königs sind, die unter ganz bestimmten Voraussetzungen verkündet werden, und daß alle Anordnungen, obwohl sie in zahlreichen Fällen auch Rechtssätze zum Inhalt haben, in bewußtem Gegensatz zu den „Gesetzen“ in formellem Sinne aufgefaßt werden und

2. daß auch die preußische Verfassungsurkunde nur den formellen Gesetzesbegriff kennt.

Wenn Artikel 62[2] sagt: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt, die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich,“

und Artikel 106 sagt: „Gesetze und Verordnungen sind verbindlich, wenn sie in der vom Gesetz vorgeschriebenen Form bekannt gemacht worden sind,“

so ist demnach in Preußen nur das Gesetz, was der König nach vorheriger Sanktion von Seiten des Landtages verkünden läßt.

---

[1]) Siehe Anschütz, Theorien S. 32.

[2]) Dieser Artikel 62 wird von beiden Theorien als Beweis für die Richtigkeit ihrer Ansichten herangezogen. Er soll bei der Besprechung des Artikels V der Reichsverfassung im folgenden Teile der Arbeit erörtert werden. Hier mag nur die Tatsache genügen, dass gerade er nur den formellen Gesetzesbegriff kennt.

DRITTER TEIL.

Die einzelnen Artikel in der Reichsverfassung.

1. Allgemeines.

Im vorstehenden glaube ich bewiesen zu haben, daß sowohl das französisch-belgische, als auch das preußische Verfassungsrecht nur einen formellen Gesetzesbegriff kennt.

Wenn aber diese beiden Verfassungen einen sehr großen Einfluß auf die Redaktion der Reichsverfassung gehabt haben, so muß naturgemäß eine starke Wahrscheinlichkeit dafür sprechen, daß auch die Reichsverfassung nur den formellen Gesetzbegriff kennt. Diese starke Wahrscheinlichkeit darf indessen nicht genügen. Die Reichsverfassung braucht ja selbst in vielen ihrer Artikel die Worte „Gesetz," „Gesetzgebung", „gesetzliche Regelung", sie muß auch Aufschluß geben, wie sie die Worte auffaßt.

Diesen Aufschluß erhält man, wenn man unter Würdigung der Entstehung des Zusammenhanges und auf Grund des tatsächlich begründeten Rechtszustandes die Artikel, in denen die Worte „Gesetz", „Gesetzgebung", „gesetzliche Regelung" vorkommen, einzeln durchgeht und den Gesetzesbegriff darin prüft.

Um noch einmal den Streitpunkt scharf zu präzisieren, dürfte es sich empfehlen, die Auslegung die Laband diesen Worten gibt, der Auslegung, die Arndt ihnen zu teil werden läßt, gegenüberzustellen.

Nach Laband[1] kann der Vorschrift, daß eine gewisse Tätigkeit des Staates der „Reichsgesetzgebung" unterliegen solle, resp. durch „Reichsgesetz" erfolgen soll, ein dreifacher Sinn zu Grunde liegen: 1) kann sie bezeichnen die Zuständigkeit des Reiches im Gegensatz zu der der Einzelstaaten und die Frage offen lassen, ob die bezügliche Anordnung in Gesetzes- oder in anderer Form erfolgen solle. 2) kann diese Vorschrift die Form eines Reichsgesetzes als Gegensatz einer bloßen Verordnung, sei es des Bundesrats, sei es des Kaisers bezeichnen. 3) kann sie in dem Sinne aufgefaßt werden, daß zur Vornahme einer Staatstätigkeit das Reich befugt ist, und

[1]) Siehe Staatsrecht, S. 60.

daß diese Befugnis nur durch formelles Gesetz ausgeübt werden darf, daß sie also sowohl den Gegensatz zu der Zuständigkeit der Einzelstaaten, also auch zu der Form der Verordnung bedeutet.[1]

Dagegen legt Arndt[2] dieser Vorschrift der Reichsverfassung nur die Absicht unter, die Laband ihr an dritter Stelle zuweist. Sie hat nur die Bedeutung, „daß zur Vornahme einer Maßnahme das Reich befugt ist, und daß diese Befugnis durch formelles Gesetz ausgeübt werden muß, letzteres indessen mit der allgemeinen Maßgabe, daß die Befugnis auch durch Verordnung ausgeübt werden könne und soweit eine dahingehende Ermächtigung erteilt worden ist".

Zuerst sollen nun diejenigen Artikel[3] der Reichsverfassung angeführt werden, in denen die Worte „Gesetz", „Gesetzgebung", „gesetzliche Regelung" sowohl von der Theorie Laband-Anschütz, als auch von der Theorie Arndt in formellem Sinne verstanden werden. Wenn Artikel 3 Absatz 5 sagt:

„Hinsichtlich der Erfüllung der Militärpflicht im Verhältnis zu dem Heimatlande wird im Wege der Reichsgesetzgebung das Nötige geordnet werden", so hat hier das Wort Gesetzgebung unbestritten nur den formellen Sinn.[4]

Ebenso unbestritten ist, daß das Wort „Reichsgesetzgebung" in Art. 18 Abs. 2 nur den formellen Sinn hat.[5]

Wenn in Artikel 20 die Worte „gesetzliche Regelung" vorkommen, so fordern sie hier unbestritten ein „Gesetz". Sie wollen für diese Materie jede andere Art der Regelung, besonders die im Wege der Verordnung ausgeschlossen wissen. Dies wird sofort klar, wenn man hierzu das Wahlgesetz für den Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 31. Mai 1869 (B. G. Bl. S. 145) § 5 (letzter Absatz) vergleicht, das bestimmt: „Eine Vermehrung der Zahl der Abgeordneten infolge der steigenden Bevölkerung wird durch das Gesetz bestimmt."

Den Gegensatz hierzu bildet das in § 5 des genannten Gesetzes dem Bundesrat übertragene Verordnungsrecht,

[1]) Siehe auch Seligmann, S. 164, 165.
[2]) Reichsverordnungsrecht. S. 187 ff.
[3]) Die unstreitigen Artikel.
[4]) Siehe Arndt, Reichsverordnungsrecht S. 188.
[5]) Siehe Arndt, Reichsverordnungsrecht S. 188 und Laband, Staatsrecht Bd. II. S. 60.

auf Grund dessen das Reglement vom 28. Mai 1870 (R. G. Bl. S. 275) erlassen ist.[1]

Artikel 23 der Reichsverfassung gibt dem Reichstage das Recht, Gesetze vorzuschlagen. Auch hier ist das Wort „Gesetz", wie bis jetzt noch nicht bestritten ist, formell aufzufassen, denn hier wollte die Reichsverfassung dem Reichstag das sogenannte Initiativrecht nur in Bezug auf Gesetze, nicht in Bezug auf die auf gesetzlicher Ermächtigung beruhenden Verordnungen geben.[2]

Ebensowenig wird bis jetzt bestritten, daß, wenn Artikel 28 von der „Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder" spricht, die Worte „gesetzliche Anzahl", formell aufzufassen sind. Daß hier diese Worte formell aufzufassen sind, ergibt sich auch aus der Betrachtung des § 5 des eben erwähnten Wahlgesetzes vom 31. Mai 1869, der ein formelles Gesetz als Gegensatz zu einem Verordnungsrecht des Bundesrats aufstellt.

Formell ist auch nach allgemeiner, unwidersprochener Meinung der Gesetzesbegriff in Artikel 41 der Reichsverfassung, der für die Anlage von Eisenbahnen durch das Reich unter bestimmten Umständen ein „Reichsgesetz" fordert. So sagt z. B. Laband:[3]

„Es handele sich hier nicht um die Aufstellung von Rechtssätzen und die Regelung der Rechtsordnung, sondern um eine Regierungshandlung, für welche durch die Klausel „kraft eines Gesetzes", sowohl die Kompetenz des Reiches, als auch die Beobachtung der Gesetzformen vorgeschrieben war."[4]

Was hier in der Besprechung des Artikels 41 gesagt ist, gilt auch für Artikel 46 Absatz 2 der Reichsverfassung. Naturgemäß muß hier das Wort „Gesetzgebung" dieselbe formelle Bedeutung haben, wie in Artikel 41.[5]

Die Artikel 58 und 60 fordern für die Verteilung der Militärlasten, sowie für die Festsetzung der Friedenspräsenzstärke den Weg der „Gesetzgebung".

Auch hier ist unbestritten, daß das Wort Gesetzgebung im formellen Sinne aufgefaßt werden muß, und daß die in den Artikeln 58 und 60 der Gesetzgebung

---

[1]) Siehe auch Zorn, in Hirths Annalen 1885 S. 366.
[2]) Siehe Arndt, Reichsverordnungsrecht S. 190.
[3]) Staatsrecht 1878. Bd. II. S. 69.
[4]) Siehe auch noch Arndt, Reichsverfassung S. 217, Reichsverordnungsrecht S. 191 und Seydel, Kommentar S. 269, Anm. 1.
[5]) Siehe Laband, Staatsrecht, II. S. 60.

unterstellten Gegenstände nicht im Wege der Verordnung geregelt werden können. Die häufige Verlängerung der Friedenspräsenzstärke, bezw. die Veränderung derselben durch Reichsgesetze entspricht auch der Meinung der Wissenschaft.[1]

Artikel 69 sagt dann: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres nach folgenden Grundsätzen durch ein Gesetz festgestellt".

Hat nun das sogenannte Etatsgesetz einen formellen oder materiellen Sinn?

Laband äußert sich darüber:[2]

„Das Etatsgesetz ist, da es keine Rechtssätze enthält, kein Gesetz im materiellen Sinn des Wortes. Es ist nur eine Rechnung, zwar nicht über schon geleistete Ausgaben und erhobene Einnahmen, aber über künftig zu erwartende Einnahmen und Ausgaben, es ist nur ein Voranschlag. Laband kommt zu dieser Anschauung, weil es mit der nach Ablauf des Verwaltungsjahres alljährlich abzulegenden Rechnung über die wirklichen Einnahmen und Ausgaben korrespondiert. Nun enthält aber eine Rechnung keine Regel, am wenigsten Rechtsregeln, sondern Tatsachen, „sie referiert durch kurze, mit Zahlen versehene Angaben die bereits erfolgten oder vorherzusehenden Einnahmen und Ausgaben. Deshalb begründet der Etat der Regel nach keine rechtliche Verpflichtung zu Einnahmen oder Ausgaben, sondern er setzt diese rechtlichen Verpflichtungen voraus und stellt ihre finanziellen Resultate lediglich zusammen".

Die Feststellung des Etats genügt nur einem Bedürfnis der Wirtschaft, nicht einem des Rechts. Das Etatsgesetz hat nichts zu schaffen mit der Gesetzgebung, sondern gehört lediglich in das Gebiet der Verwaltung. Trotzdem aber ist das Etatsgesetz ein Gesetz in formellem Sinne, weil es eine Regierungshandlung ist, für welche durch die Worte „durch ein Gesetz" sowohl die Kompetenz des Reiches, als auch die Beobachtung der Gesetzesformen vorgeschrieben ist.[3]

---

[1]) Siehe auch R. G. Bl. 1871 S. 411. 1874 S. 45. 1889 S. 103. 1890 S. 140, sodann Zorn, in Hirths Annalen 1885 S. 307. — Laband, Staatsrecht, Bd. II. S. 60.

[2]) Siehe Budgetrecht, S. 11 ff.

[3]) Siehe Laband, Staatsrecht, II. S. 60.

Auch alle die anderen Anhänger der Theorie Laband-Anschütz kommen zu demselben Resultat, wie Laband. Es ist unnötig, jeden einzelnen hier noch besonders aufzuführen, das würde vom Thema dieser Abhandlung abbringen und alle Streitfragen des „Budget"-Rechts berühren, deren Erörterung nicht hierher gehört.[1]

So hält auch die Theorie Laband-Anschütz das Etatsgesetz für ein Gesetz im formellen Sinn, wenn sie auch zu diesem Resultat im Einklang mit ihren sonstigen Ansichten über materiellen und formellen Gesetzessinn auf nicht richtigem Wege gelangt. Diese Irrwege der Theorie Laband-Anschütz nachzuweisen, würde, wie schon gesagt, weit über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen. Hier muß die Erklärung genügen, die Arndt von dem Etatsgesetz gibt.[2]

„Das Etatsgesetz auch im Reiche und in Preußen ist keine bloße Instruktion an die Behörden, es ist keine Ausführungsverordnung zu den Gesetzen; es ist ein Gesetz, das, wie jedes andere Gesetz, das ist, was es sein will, was es in seinem Wortlaute vorschreibt: Die Veranlagung und Feststellung der Einnahmen und Ausgaben, zugleich die Ermächtigung, die festgestellten Ausgaben — vorausgesetzt, daß sie gesetzlich oder sonst gerechtfertigt sind — zu leisten".

Dann bestimmt Artikel 73, daß in außerordentlichen Fällen im Wege der Reichsgesetzgebung „die Aufnahme einer Anleihe, sowie die Uebernahme einer Garantie zu Lasten des Reiches erfolgen kann". Das bedeutet, daß diese eben erwähnten Gegenstände nicht etwa im Wege von Verordnungen geregelt werden können, sondern daß dazu ein formelles Gesetz notwendig ist.[3]

Denselben Sinn können auch nur der Artikel 76 Absatz 2 haben, der bestimmt, daß Verfassungsstreitigkeiten in den Einzelstaaten „im Wege der Reichsgesetzgebung" zur Erledigung zu bringen sind, und der Artikel 78 Absatz 1, der sagt, daß Verfassungsänderungen mit gewissen

---

[1]) Siehe auch Gneist, Gesetz und Budget. — Zorn, Staatsrecht, Bd. II. S. 16 und Annalen 1885 S. 307. — Frecker, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. XVII. S. 663. - Seydel. Kommentar, S. 387.

[2]) Siehe Staatsrecht, S. 333.

[3]) Siehe Arndt, Reichsverordnungsrecht, S. 192. — Laband, Staatsrecht, Bd. II. S. 60.

Modifikationen des regelmäßigen Verfahrens „im Wege der Gesetzgebung“ erfolgen können.

Auch in diesen beiden Artikeln müssen die Worte „im Wege der Gesetzgebung“ im formellen Sinn aufgefaßt werden. Daß hier etwa das formelle Gesetz durch eine Verordnung ersetzt werden könnte, ist undenkbar, und niemand hat sich auch diese Auffassung zu eigen gemacht.[1]

Wenn im vorhergehenden Teil der Abhandlung diejenigen Artikel der Reichsverfassung aufgezählt sind, in denen unstreitig der formelle Gesetzesbegriff herrscht, so sollen im Folgenden diejenigen Artikel der Reichsverfassung betrachtet werden, die in der Wissenschaft in Bezug auf ihren formellen oder materiellen Gesetzesinhalt streitig sind.[2]

Da ist zuerst Artikel 2 der Reichsverfassung:

„Innerhalb dieses Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft durch ihre Verkündigung von Reichswegen, welche mittelst eines Reichsgesetzblattes geschieht.

Nach Labands[3] Ansicht muß dieser Artikel den materiellen Gesetzesbegriff enthalten, denn aus Satz 1 dieses Artikels: „Innerhalb dieses Bundesgebietes übt das Reich das Recht der Gesetzgebung nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung und mit der Wirkung aus, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen“ müsse man bei formeller Auffassung des Gesetzes die Schlußfolgerung ziehen, daß nur Gesetze, nicht auch Reichsverordnungen den Landesgesetzen vorgingen. Deshalb müßten die Worte „Reichsgesetze“ und „Landesgesetze“ ebenso wie „Gesetzgebung“ hier die materielle Berufung haben, nämlich des Inhalts, daß alle vom Reiche, sei es in Gesetzes-, sei es in Verordnungsform aufgestellten Rechtssätze den Landesgesetzen vorgehen.

Wenn man diesen ersten Satz des Artikels 2 materiell auffasse, dann müsse man auch im Satz 2 dieses Artikels das Wort Reichsgesetz materiell auffassen, denn es würde doch gegen die Regeln der Auslegekunst verstoßen,

[1]) Siehe Arndt, Reichsverordnungsrecht, S. 192. — Laband, Staatsrecht, Bd. II. S. 60. — Zorn, in Hirths Annalen 1885 S. 730.

[2]) Die streitigen Artikel. — Vgl. S. 23 Note 3.

[3]) Siehe Laband, Staatsrecht, Bd. II. S. 60, 61, 100, 101.

wenn man hier jenes Wort im formellen Sinne verstehen wollte und ihm damit in derselben Zeile der Verfassung zwei verschiedene Bedeutungen beilegen würde.

Daraus folge, daß unter „Reichsgesetz" auch die Rechtsverordnungen des Reiches mitbegriffen seien, daß auch die Reichsverordnungen im Reichsgesetzblatt verkündet werden müßten, daß infolgedessen dort nicht verkündete Rechtsverordnungen des Reiches „keine verbindliche Kraft hätten".

Aber diese Einwände bedeuten keine Widerlegung der Tatsache, daß in diesem Artikel 2 der Reichsverfassung nur der formelle Gesetzesbegriff herrscht, denn Satz 2 dieses Artikels bestimmt, daß im Reichsgesetzblatt nur die in Gesetzesform ergehenden Rechtsvorschriften des Reiches zu verkünden sind, dagegen in der Regel nicht die in Verordnungsform ergehenden Rechtsvorschriften des Reiches. Auch die Theorie Laband-Anschütz gesteht zu, daß die Praxis sich der Arndtschen Theorie angeschlossen hat. Es ist nirgends vorgeschrieben, daß Reichsverordnungen bei Vermeidung der Ungültigkeit im Reichsgesetzblatt verkündet werden müssen; daß der Regel nach sogar Reichsverordnungen nicht im Reichsgesetzblatt verkündet zu werden brauchen, ergibt z. B. das Gesetz, betreffend die Gründung und Verwaltung des Reichs-Invalidenfonds vom 23. Mai 1873[1] das in § 11 sagt . . . „die Geschäftsinstruktion für die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds erläßt der Reichskanzler im Einvernehmen mit dem Bundesrat. Dieselbe ist durch das Reichsgesetzblatt zu veröffentlichen".

Genau die gleiche Vorschrift, daß die betreffenden Reichsverordnungen im „Reichsgesetzblatt zu veröffentlichen bezw. bekannt zu machen" seien, enthalten weiter: das Gesetz über die Kriegsleistungen vom 13. Juni 1873[2] § 32, das Münzgesetz vom 9. Juli 1873[3] Artikel 8 Abs. 2, das Bankgesetz vom 14. März 1875[4] § 6 und andere.[5]

So hat sich die Praxis in scharfen Gegensatz zu der Theorie Laband-Anschütz gestellt und sich ganz der Theorie Arndt angeschlossen, aber auch die Recht-

---

[1]) R. G. Bl. S. 117.
[2]) R. G. Bl. S. 129.
[3]) R. G. Bl. S. 233.
[4]) R. G. Bl. S. 177.
[5]) Erwähnt in Arndt, Reichsverordnungsrecht, S. 205.

sprechung hat diese Praxis bestätigt in der Entscheidung des Reichsgerichts vom 26. März 1901.[1]

So muß in Satz 2 des Artikels 2 der formelle Gesetzesbegriff angenommen werden. Aber auch in Satz 1 dieses Artikels herrscht nur der formelle Gesetzesbegriff. Aus ihm darf man zunächst nichts weiter herauslesen, als was sein Wortlaut ergibt, nämlich: Die in Gesetzesform ergangenen Reichsvorschriften gehen den Landesvorschriften vor. Aus diesem Satz darf man aber keineswegs den Schluß ziehen, daß Reichsverordnungen nicht den Landesgesetzen vorgingen. Der Vorrang der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen beruht darauf, daß ihre Sanktion von der höheren Gewalt und zwar von der souveränen Gewalt ausgeht."[2]

Deshalb kommt der Vorrang „nicht bloß den eigentlichen d. h. unter Zustimmung des Reichstags erlassenen Reichsgesetzen, sondern auch allen Reichsverordnungen zu, wofern sie rechtsgültig erlassen sind."

Nicht unrichtig kommt daher Arndt[3] zu dem Schluß: Da die Reichsverordnungen auf Grund der Reichsverfassung gemäß Artikel 7 Ziffer 2 oder auf Grund anderer Reichsgesetze erlassen sind, so stehen sie in ihrer Wirkung den Reichsgesetzen gleich, sie haben legis imperii vicem, deshalb ist der Sinn von Artikel 2 Satz 1: Reichsgesetze, einschließlich der Reichsverordnungen, gehen den Landesgesetzen vor.

Einen materiellen Sinn können die Worte „Reichsgesetze" und „Landesgesetze" schon aus dem Grunde nicht haben, weil in diesem Fall Reichsgesetze, die Rechtssätze nicht enthalten, den Landesgesetzen nicht vorgehen würden.

Wenn man nun zu dieser Argumentation Arndt's noch hinzutreten läßt die Praxis und die Tatsache, daß das Reichsgericht in der eben erwähnten Entscheidung ausgesprochen hat, daß Gesetz im Sinne des Artikel 2 und des Artikel 5 der Reichsverfassung ein formeller Begriff, insbesondere nicht schlechthin jede Rechtsnorm ist, so muß man in diesem Artikel 2 der Reichsverfassung

---

[1]) Entsch. in Zivilsachen, Bd. 48 S. 84.
[2]) Siehe Laband, Staatsrecht Bd. II. S. 105.
[3]) Reichsverfassung S. 76., Reichsverordnungsrecht S. 185.

mit zwingender Notwendigkeit den formellen Gesetzesbegriff annehmen.[1]

Zu erwähnen wäre noch, daß auch ein Anhänger der Theorie Laband-Anschütz, von Seydel, in Artikel 2 den formellen Gesetzesbegriff anerkennt.[2]

Weiterhin ist streitig der Gesetzesbegriff in Artikel 4 der Reichsverfassung, der lautet: „Der Beaufsichtigung seitens des Reiches und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten . . ."

Nach Laband[3] bezeichnet das Wort Gesetzgebung in diesem Artikel „nur die Kompetenz des Reiches." Zu dieser Auffassung gelangt er durch folgende Argumentation. Wenn von dem im Artikel 4 Nr. 10 der Reichsgesetzgebung zugewiesenen Bereich im Artikel 48 Abs. 2 ein Teil wieder ausgenommen werde, so könne das an sich nur den Sinn haben, daß dieser Teil nicht zur Kompetenz des Reiches, mithin also zur Kompetenz der Einzelstaaten gehören solle. Diesen Sinn habe aber Artikel 48 Abs. 2 gar nicht, denn Artikel 50 Abs. 2 bestimme ausdrücklich, daß der Erlaß der reglementarischen Festsetzungen und allgemeinen administrativen Anordnungen dem Kaiser zustehe. Es sei also nicht die Kompetenz des Reiches ausgeschlossen, denn der Kaiser sei ja ein Organ des Reiches, sondern es sei die Form des Reichsgesetzes ausgeschlossen und durch die der Kaiserlichen Verordnung ersetzt. Die im Artikel 4 vorgesehene Gesetzgebung des Reiches sei die Gesetzgebungsbefugnis; im Artikel 48 Abs. 2 werde dagegen dem Worte die Bedeutung der Gesetzgebungsform untergelegt, bei der Berufung auf Artikel 4 also die materielle mit der formellen Bedeutung verwechselt.

Dieser Argumentation Labands ist zunächst zu erwidern, daß die Praxis sich ihr jedenfalls nicht angeschlossen hat. In der Praxis sind bisher alle der in

---

[1]) Vergl. noch Entsch. des R. G. in Zivilsachen, Bd. 40 S. 76 und Entsch. des Reichsoberhandelsgerichts, Bd. 21 S. 63.

[2]) Kommentar S. 45, Bayrisches Staatsrecht 2. Aufl Bd. II S. 395. — Im übrigen vergleiche noch über die Streitfrage, betreffend Verkündigung der Reichsverordnungen im Reichsgesetzblatt, Zorn, in Hirths Annalen 1885, S. 310. — Binding, Handbuch des Staatsrechts, II § 288, — G. Meyer, Staatsrecht S. 495.

[3]) Staatsrecht Bd. II S. 61.

Artikel 4 der Reichsverfassung aufgeführten, sehr zahlreichen Materien vom Reiche, nur in Gesetzesform[1] geregelt worden, ausnahmsweise auch durch Verordnung und auf Grund einer Delegation.

Die Praxis stellt sich also auf die Seite von Arndt, der behauptet, daß das Wort „Gesetzgebung" im Art. 4 nicht nur die Kompetenz des Reiches bezeichnet, sondern auch den Weg, auf dem diese Kompetenz, aber nur im Wege des Gesetzes, nicht der Verordnung, auszuführen sei.[2] Mit Recht weist Arndt darauf hin, daß sich die Richtigkeit seiner Annahme aus Artikel 11 Absatz 3 ergebe, der das Wort Reichsgesetzgebung im Artikel 4 in bewußten Zusammenhang mit einem formellen Gesetz bringe und der laute: „Insoweit sich die Verträge mit fremden Staaten auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrats und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich."

Wenn dann Arndt weiter den Artikel 48 Abs. 2 als Beweismittel für die Richtigkeit seiner Behauptung heranzieht, der die im Artikel 4 vorgesehene Gesetzgebung dem Verordnungsweg gerade gegenüberstellt, tut er es, glaube ich, mit mehr Erfolg wie Laband.

Auch sein Hinweis auf die Konsequenzen, die sich ergeben würden, falls Reichsverordnungen auf den Gebieten des bürgerlichen Rechts, des Strafrechts und des gerichtlichen Verfahrens ohne besondere gesetzliche Delegation zulässig wären, scheint für den formellen Gesetzesbegriff in diesem Artikel zu sprechen. Dazu kommt dann noch, daß sich auch Hänel[3] Arndt dahin anschließt, daß „Gesetzgebung" in Artikel 4 den „Weg der Gesetzgebung" bedeutet. Nach Artikel 4 ist das Reich berufen, die bezeichneten Gegenstände ausschließlich im Wege der Gesetzgebung zu regeln und ausschließlich seiner Beaufsichtigung zu unterwerfen. Wenn in Artikel 4 der Begriff Gesetzgebung materiell genommen wäre, dann könnte sich irgend ein Verordnungsrecht des Reiches, möge es von diesen oder jenen Organen ausgesprochen werden, unmittelbar

---

[1]) Als Beispiele hierfür siehe die in von Seydels, Kommentar, S. 70—115 aufgeführten Gesetze.

[2]) Siehe Arndt, Reichsverordnungsrecht, S. 188 ff.

[3]) Siehe Hänel, Das Gesetz S. 278.

auf Artikel 4 stützen. Aber ein Verordnungsrecht des Reiches kann sich nur stützen entweder auf anderweite Spezialklauseln der Verfassung oder auf solche Gesetze, welche in Gemäßheit und infolge des Artikels 4 erlassen worden sind. So kennt auch Artikel 4 nur den formellen Gesetzesbegriff.

Einer der wichtigsten Artikel der Reichsverfassung, der sowohl von der Theorie Laband-Anschütz, als auch von der Theorie Arndt als Beweismittel für die Richtigkeit ihrer Ansicht ins Feld geführt wird, ist der Artikel 5; er lautet:

„Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend."

Diese Vorschrift entspricht dem Artikel 62 der preußischen Verfassung, der lautet: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeführt. Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich."

Die Theorie Laband-Anschütz deduziert nun so. Wenn der Gesetzesbegriff in Artikel 62 der preußischen Verfassung materiell aufgefaßt wird, so muß er auch in Artikel 5 der Reichsverfassung materiell aufgefaßt werden. Sie sucht also zu beweisen, daß im Artikel 62 ein materieller Gesetzesbegriff existiert. Hören wir zunächst die Anhänger der Theorie Laband-Anschütz. Nachher soll geprüft werden, ob ihre Behauptungen der Kritik Stand halten können. Mit den fundamental wichtigen Worten, „die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt; die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich", nehme die Verfassungsurkunde, wiewohl unausgesprochenermaßen, Stellung zu beiden Seiten des Gesetzesbegriffes . . . Der Artikel 62 setze den materiellen Gesetzesbegriff als gegeben voraus („die gesetzgebende Gewalt" Art. 62 Abs. 1 bedeutet die rechtssetzende Gewalt); er definiere dadurch, daß er (Abs. 2) das Zustandekommen des Gesetzes beschreibt, den formellen Gesetzesbegriff und gewinne, indem er beide Begriffe miteinander in Verbindung setze, die allgemeine Formel: Die rechtssetzende Gewalt wird durch die Legislative ausgeübt.[1]

[1]) Siehe Anschütz, Theorien, S. 16.

Für die Auslegung des Artikels 62 in diesem Sinne seien zwei Gründe maßgebend. Erstens habe das Wort „Gesetz“ in Preußen auch schon vor der Einführung der Verfassung die Anordnung eines Rechtssatzes, also den materiellen Begriff bedeutet. Zweitens würde der Artikel 62, wie auch der Artikel 4 der Reichsverfassung, bei anderer als der Wortauslegung, daß alle Rechtssätze nur im Wege der Gesetzgebung nach Reichs- und preußischem Verfassungsrecht erlassen werden dürfen, eine Tautologie enthalten. Wenn man nämlich in Satz 1 des Artikels 62 den formellen Gesetzesbegriff einsetze, dann sage er: „Die gesetzgebende Gewalt, das ist die Gewalt, die vom König gemeinschaftlich mit der Volksvertretung ausgeübt wird, wird gemeinschaftlich durch den König und zwei Kammern ausgeübt.“ Artikel 62 Abs. 1 könne daher nur den Sinn haben, „die rechtssetzende Gewalt wird durch den König und durch die beiden Kammern gemeinschaftlich ausgeübt, oder Rechtssätze darf der König nur unter Mitwirkung und Zustimmung der Kammern erlassen.“

Daß diese Auffassung des Artikels 62 der preußischen Verfassung und des Artikels 4 der Reichsverfassung unrichtig ist, daß diese beiden Artikel vielmehr nur den formellen Gesetzesbegriff kennen, soll im folgenden bewiesen werden.

Die Theorie Laband-Anschütz versteht unter dem Ausdruck „gesetzgebende Gewalt“ „rechtssetzende Gewalt.“ Dann spricht Artikel 62 Abs. 1 nur aus, wer diese rechtssetzende Gewalt ausübt, er spricht aber nicht aus, was unter ihren Begriff fällt. Artikel 62 gibt dann also keine Definition des Begriffes der Rechtssetzung und des Rechtssatzes, sondern er setzt diesen Begriff der Rechtssetzung schon als gegeben voraus. Dieser vorausgesetzte Begriff muß dann aber schon vorhanden gewesen sein in dem Recht, das bis zur Einführung der preußischen Verfassung in Preußen herrschte, und muß daher entnommen werden aus diesem verfassungsmäßigen Rechte.

Wenn die Theorie Laband-Anschütz nun behauptet, naturgemäß ausgehend von ihrer Ansicht, daß im vorkonstitutionellen Preußen der materielle Gesetzesbegriff existiert habe, daß der im Artikel 62 mit „gesetzgebender Gewalt“ bezeichnete Begriff materiell aufgefaßt werden müßte, nämlich als rechtssetzende Gewalt, so wird diese Behauptung widerlegt durch den schon oben ge-

führten Beweis, daß es auch im vorkonstitutionellen Preußen nur einen formellen Gesetzesbegriff gegeben hat. Hieraus muß man den Schluß ziehen, daß dieser vorausgesetzte Begriff „gesetzgebende Gewalt" der formelle Gesetzesbegriff ist.

Für diese Auffassung sprechen ferner folgende Erwägungen.

Es ist oben der Beweis geführt worden, daß alle anderen Artikel der preußischen Verfassung nur den formellen Gesetzesbegriff kennen, unter diesen Umständen kann man doch nicht annehmen, daß gerade ein kleiner Absatz eines einzigen Artikels der preußischen Verfassung den materiellen Gesetzesbegriff hat. Dann hat Artikel 62 den Artikel 26 der belgischen Verfassung zum Vorbilde, sein erster Absatz ist eine bloße Uebersetzung des korrespondierenden Artikels der belgischen Verfassung, daß in ihr pouvoir législatif nicht rechtssetzende Gewalt und loi nicht Rechtssatz bedeutet hat, ist auch schon oben bewiesen.

Artikel 62 enthält auch gar keine Tautologie, weder in Abs. 1, noch in Abs. 2, wenn man die Worte „gesetzgebende Gewalt" in formellem Sinne auffaßt.[1]

Artikel 62 kann garnicht den Sinn haben, den Anschütz aus ihm heraus lesen will: „die durch den König und zwei Kammern ausgeübte Gewalt wird durch den König und zwei Kammern ausgeübt."

Was in der zweiten Hälfte dieses Satzes erst verfassungsmäßig festgelegt wird, nimmt die erste Hälfte schon als bekannt und gegeben an. Wenn man auf die Entstehung des Artikels 62 der preußischen Verfassung zurückgeht, wird seine Fassung verständlich. In Preußen war im Jahre 1848 die Demokratie herrschend geworden. Sie sprach die oberste, die gesetzgebende Gewalt dem Volke und ihre Ausübung der Volksvertretung allein zu. In Preußen wurde verlangt, daß der König Gesetze nur zu bestätigen habe und daß er diese Bestätigung nur einmal verweigern dürfe. Diesem Verlangen kam aber die Verfassung nicht nach, sie wollte das ganz klar formulieren, deshalb sagte sie in Artikel 62 Abs. 1, die höchste Gewalt steht nicht mehr wie früher dem König allein, sie steht auch nicht, wie die demokratische Partei dies vielfach gefordert hat, allein der Volksvertretung als

[1]) Siehe Arndt, Verordnungsrecht, S. 91, 92.

der Vertretung de la volonté générale zu, sondern sie wird durch den König und zwei Kammern gemeinschaftlich ausgeübt. Weil aber eine gemeinschaftliche Ausübung der gesetzgebenden Gewalt sich nicht denken läßt, wenn die Mehrheit von zwei gesetzgebenden Faktoren zum Zustandekommen eines Gesetzes genügt, oder wenn zwei dieser Gesetzesfaktoren einem Gesetzesvorschlag dreimal hinter einander zustimmen, deshalb sagte Artikel 64 Abs. 2 weiter, daß die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern zu jedem Gesetz erforderlich ist.

Hiernach steht also fest: Artikel 62 bestimmt nicht, daß die rechtssetzende Gewalt durch die Legislative ausgeübt wird, sondern bestimmt nur die Faktoren, die zu einem Gesetz mitzuwirken haben. Er bestimmt, wie ein Gesetz zustande kommt.

Dann sind es noch folgende Gründe, die für die Theorie Arndt und gegen die Theorie Laband-Anschütz sprechen. Gesetzt den Fall, Artikel 62 wollte sagen, daß alle Rechtssätze nur durch den König und die Kammern gemeinsam zu erlassen seien, daß also Rechtsnormen regelmäßig in der Form des Gesetzes ergehen müssen, dann wäre die Frage, die Arndt[1] aufwirft, welchen Sinn die Artikel 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 13, 28 etc. haben, die ausdrücklich vorschreiben, daß gewisse Rechtssätze nur durch Gesetz oder in Gemäßheit des Gesetzes aufgestellt, bezw. geändert werden dürfen, allerdings berechtigt. Anschütz gibt nun hier Erklärungen für ihr Vorhandensein in der Verfassungsurkunde. Aber diese Erklärungen können nicht genügen. Wenn auch einige dieser Artikel ein „Zukunfts- oder Arbeitsprogramm“ ausdrücken, oder selbst wenn man annehmen wollte, daß das einfache Gesetz an Stelle des verfassungsändernden statthaft sei, so ist nur für die Existenz einiger Artikel eine Erklärung gegeben, während die Mehrzahl derselben auch dann noch immer schlechterdings unverständlich bleibt.

Einen vernünftigen Sinn hat aber die Existenz der oben angeführten Artikel in der preußischen Verfassung nur, wenn man mit Arndt annimmt, daß Artikel 62 nur den Weg der formellen Gesetzgebung angebe, die Artikel 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 etc. aber die konstitutionellen

[1]) Siehe Reichsverordnungsrecht, S. 66, 67.

Kompetenzgrenzen ziehen. Anschütz[1] hält diese Annahme zwar für äußerst gezwungen, weil die Bestimmungen, „in denen die Verfassungsurkunde ein Gesetz oder den Weg der Gesetzgebung“ fordert, durch den ganzen Text der preußischen Verfassung zerstreut sind, während man sie doch eigentlich an einer Stelle zusammengefaßt finden müßte.

Aber sind denn, muß man sich fragen, diese Bestimmungen besser geordnet, wenn Artikel 62 den materiellen Gesetzesbegriff enthält, und dann findet man doch in der scheinbaren Regellosigkeit der Anordnung der angeführten Artikel eine fest bestimmte Regel, da jeder dieser Artikel an der Stelle steht, wohin er seinem Inhalt nach gehört. So steht z. B. Artikel 2 (betreffend „Veränderung der Staatsgrenzen“) in dem Titel „vom Staatsgebiete,“ Artikel 3 (betreffend „Beschränkung der persönlichen Freiheit,“) Artikel 9 (betreffend „Eigentum“) Artikel 27 (betreffend „Preßfreiheit“) in dem Titel „von den Rechten der Preußen,“ Artikel 39 (betreffend „Organisation der Gerichte“) in dem Titel „von der richterlichen Gewalt.“

In vorstehendem meine ich bewiesen zu haben, daß Artikel 62 der preußischen Verfassung nur den formellen Gesetzesbegriff kennt.[2] Wenn aber Artikel 62 der preußischen Verfassung nur den formellen Gesetzesbegriff kennt, so ist anzunehmen, daß der Artikel 5 der Reichsverfassung, weil er ja nur die Analogie zu Artikel 62 der preußischen Verfassung ist,[3] auch nur den formellen Gesetzesbegriff kennt.

Die Theorie Laband-Anschütz deduziert aber so: Der Gesetzesbegriff in dem analogen Artikel 62 der preußischen Verfassung ist materiell, folglich haben auch die Worte „Reichsgesetzgebung“ und „Reichsgesetz“ einen materiellen Sinn.[4] Artikel 5 bedeutet also: Rechtsnormen dürfen grundsätzlich nur durch Bundesrat und Reichstag gemeinschaftlich erlassen werden.

Daß die Folgerung, Artikel 5 habe den materiellen Gesetzesbegriff, weil der analoge Artikel 62 ihn habe, falsch ist, da Artikel 62 nur den formellen Gesetzesbe-

---

1) Theorien S. 35.
2) Vergl. auch Hänel, Gesetz S. 280, 281.
3) Siehe Laband, Staatsrecht II S. 8. 9.
4) Siehe Laband, Staatsrecht II S. 1 ff.

griff kennt, glaube ich nicht weiter beweisen zu dürfen. Zu widerlegen ist nur noch die Behauptung, daß bei anders als materieller Auffassung des Gesetzesbegriffs Artikel 5 ebenso wie Artikel 62 eine Tautologie enthalte. Artikel 5 würde dann nämlich sagen: Die Legislative des Reiches, das ist die vom Bundesrat und Reichstag gemeinschaftlich ausgeübte Tätigkeit, wird vom Bundesrat und Reichstag gemeinschaftlich ausgeübt.

Demgegenüber will Artikel 5 sagen, daß dort, wo nach Reichsrecht der Erlaß eines Gesetzes vorgeschrieben und das Reich in dem betreffenden Fall zuständig ist, das Recht zu dessen Erlaß dem Bundesrat und dem Reichstag gemeinsam zustehen soll. Einmal mußte doch ausgesprochen werden, wem im Deutschen Reich die gesetzgebende Gewalt zusteht, ob etwa dem Kaiser allein, oder dem Kaiser, dem Bundesrat und dem Reichstag gemeinschaftlich, oder dem Bundesrat in Gemeinschaft mit dem Kaiser etc.

Wenn man in diesem Artikel 5 eine Tautologie sieht, dann müßte man sie auch im Artikel 11 der Reichsverfassung finden, wo es heißt: „Das Präsidium des Bundes steht dem König von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt.“ Die Bezeichnungen „Präsidium des Bundes,“ „König von Preußen“ und „Deutscher Kaiser“ sind aber im Sinne der Reichsverfassung vollkommen gleichbedeutend.

Aber auch die weitere Bestimmung in Artikel 5: „Die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend,“ kann nicht gleichbedeutend mit dem Vordersatz aufgefaßt werden. Hier wollte sich die Verfassung bloß dahin ausdrücken, daß nicht etwa der Kaiser oder die einzelnen Bundesstaaten dem gemeinschsaftlichen Beschluß des Bundesrates und des Reichstags als Vorbedingung zu dessen Gültigkeit zustimmen müssen, oder daß nicht vielleicht Einstimmigkeit oder Dreiviertel-Mehrheit in dieser oder jener Versammlung notwendig sein sollte.

Wenn man nun alle diese Argumente für und gegen den formellen Gesetzesbegriff in Artikel 5 der Reichsverfassung gegeneinander abwägt, so muß man zu der Ueberzeugung kommen, daß dieser Artikel allein den formellen Gesetzesbegriff kennt.

Wir kommen nun zum Artikel 7 Ziffer 2 und 3:

„Der Bundesrat beschließt . . . 2) über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sofern nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist;

3) über Mängel, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten."

Ziffer 2 und 3 dieses Artikels 7 stellen in Gegensatz „die Reichsgesetze" und die zur Ausführung der Reichsgesetze „erforderlichen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen." Wenn man feststellen will, wie hier der Gesetzesbegriff aufzufassen ist, muß man erst bestimmen, was die Reichsverfassung unter den „allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen" versteht, ob sie bedeuten im Gegensatz zu „Rechtsvorschriften", Vorschriften, welche nur für die Verwaltung gelten, oder Vorschriften, welche nicht vom Gesetzgeber, sondern von einer Verwaltungsbehörde erlassen sind.

Die Entscheidung dieser Frage ist für die Feststellung des formellen Gesetzesbegriffs in den in Frage kommenden Ziffern des Artikels 7 maßgebend. Wenn man nämlich zu dem Resultat kommt, daß diese Verwaltungsvorschriften auch Rechtssätze enthalten, dann ist das Wort Gesetz an dieser Stelle formell aufzufassen. Artikel 7 unterscheidet hier gerade zwischen „Gesetz" und „Verwaltungsvorschriften". Wenn nun Verwaltungsvorschriften auch Rechtssätze enthalten, dann muß zu dem Begriff Rechtssatz in dem Begriff Gesetz noch etwas hinzukommen, was das Gesetz von einem bloßen Rechtssatz unterscheidet, und dies Fehlende an dem Begriff Gesetz kann nur das Formelle sein.

Um diesen Nachweis des formellen Gesetzesbegriffs in Artikel 7 führen zu können, muß ein Gebiet der Staatsrechtswissenschaft berührt werden, das Verordnungsrecht, über das in vielen Punkten Streit herrscht.

Weit ab vom Thema dieser Arbeit würde es führen und weit über das dieser Arbeit gesteckte Ziel würde es hinausgehen, alle diese Streitpunkte zu berühren oder gar erschöpfend zu behandeln, hier soll nur dasjenige aus dem Gebiet des Verordnungsrechtes in den Kreis der Betrachtungen gezogen werden, was für die eben aufgeworfene Frage von Wichtigkeit ist.

Hier sei nur angeführt, daß die Ausdrücke „Allgemeine Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen" ge-

wöhnlich unter dem Sammelnamen „Verordnungen“ zusammengefaßt werden, daß gerade so wie bei der Definition des Gesetzesbegriffs sich auch bei der Definition der Verordnung die Theorien Laband-Anschütz und Arndt widersprechend gegenüberstehen.[1]

Nach der Theorie Laband-Anschütz[2] besteht das Wesen der Verordnungen darin, die Verwaltung zu regulieren, Verwaltungsbefehle zu geben. Die Verwaltung steht im Gegensatz zum Recht: Verwaltungsbefehle haben also keinen Rechtssatz zum Inhalt. Dieses sind die Verordnungen im materiellen Sinne.

Nun gibt es aber auch Verordnungen, die Rechtssätze enthalten, dies sind nur formelle Verordnungen, während sie materielle Gesetze sind. Denn eben nur Rechtssätze dürfen durch ein Gesetz aufgestellt werden.

Die Theorie Arndt kennt diese Unterscheidung zwischen materiellen und formellen Verordnungen nicht. Sie nennt Verordnung, gleichviel ob sie Rechtssätze enthalten oder nicht, „alle Willenserklärungen der Staatsgewalt, welche nicht in der Form als Gesetze ergehen.“ Diese kurze Definition der Hauptstreitfrage zwischen den beiden Theorien muß hier genügen; unter Uebergehung all der anderen Streitfragen, die sich an das Verordnungsrecht knüpfen, soll jetzt nur die Frage erörtert werden, ob der Ausdruck „Verwaltungsvorschriften“ im Artikel 7 Ziffer 2 auch Rechtsvorschriften mitumfaßt, da ja eine bejahende Beantwortung dieser Frage den formellen Gesetzesbegriff im Artikel 7 zweifellos feststellt.

Die Vorschrift des Artikels 7 Ziffer 2 ist entstanden aus einer beinahe gleichlautenden Vorschrift der Norddeutschen Bundesverfassung und aus dem Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867.[3]

Nach letzterem bezog sie sich ursprünglich auf die gemeinsame Zoll- und Steuergesetzgebung. Die Frage, ob „Verwaltungsvorschriften“ im Sinne der Reichsverfassung auch Rechtssätze enthalten können, findet sofort ihre Erledigung durch die Feststellung der Tatsache, wie das Wort „Verwaltungsvorschriften“ in der Sprache der Zoll- und Steuergesetze verstanden ist.

[1]) Vergl. auch die bei Laband, Staatsrecht II S. 80, Anm. 1. zitierten Schriftsteller.

[2]) Siehe Laband, Staatsrecht II S. 78 ff.

[3]) Siehe Bundesgesetzblatt 1867, S. 81.

Das Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869[1] bestimmt in § 152:

„Die Uebertretung der Vorschriften dieses Gesetzes, sowie der infolge derselben öffentlich bekannt gemachten Verwaltungsvorschriften wird, sofern keine besondere Strafe angedroht ist, mit einer Ordnungsstrafe bis zu 50 Talern geahndet."

Alle diese sogenannten Verwaltungsvorschriften sind aber Gesetze im materiellen Sinne, denn sie enthalten nicht bloß die „Behörden, sondern zugleich die Untertanen verpflichtende Rechtssätze." Sie stellen fest allgemeine Anordnungen über die Erleichterung oder den Erlaß von Zollgesetzen, sie setzen allgemeine Kontrollvorschriften fest, deren Nichtbeachtung regelmäßig eine Strafe nach sich zieht. Zum Belege hierfür sei nur kurz verwiesen auf die zahlreichen Regulative zu den einzelnen Paragraphen des Vereinszollgesetzes.[2]

Auch die Gesetze, betreffend die Erhebung einer Abgabe von Salz vom 12. Oktober 1867[3], betreffend die Erhebung der Brausteuer vom 31. Mai 1872[4], betreffend die Besteuerung des Tabaks vom 16. Juli 1879[5] und viele andere, welche die Steuerfreiheit oder Besteuerung ähnlicher Produkte zum Inhalt haben, enthalten, abgesehen von Dienstvorschriften, materielle, die Untertanen bindende Rechtssätze. Ganz richtig scheint es daher, wenn Arndt[6] die Frage, was unter „Verwaltungsvorschriften" in der Sprache der Zoll- und Steuergesetze verstanden sei, dahin beantwortet, daß die „Verwaltungsvorschriften nicht nur die Aufgabe haben, den im Gesetz selbst enthaltenen Rechtsstoff durch die Behörden zur Ausführung bringen zu lassen, sondern daß sie auch die Untertanen rechtlich verpflichtende Normen aufstellen können." Wenn Laband[7] Arndt damit zu widerlegen glaubt, daß der „Rechtssatz, nämlich die Strafbarkeit der Zuwiderhandlungen, durch das Gesetz selbst sanktioniert sei", so ist darauf zu erwidern, daß es sich nicht darum handelt, ob der Bundes-

1) Bundesgesetzblatt 1869. S. 317,
2) Eine Reihe von ihnen ist aufgeführt in Arndts Reichsverordnungsrecht, S. 36, 37.
3) Bundesgesetzbl. S. 41.
4) Reichsgesetzbl. S. 153.
5) Reichsgesetzbl. S. 245.
6) Reichsverordnungsrecht, S. 42.
7) Staatsrecht, II. S. 85, 86.

rat aus eigenem Rechte eine Strafe normieren kann, sondern darum, ob die vom Bundesrat erlassenen Normen, deren Uebertretung die Reichsgesetzgebung mit Strafen bedroht, doch Rechtsvorschriften sind. Wenn Laband ferner die Ansicht Arndt's durch den Hinweis zu entkräften versucht, daß die speziellen Delegationen der Zoll- und Steuergesetze völlig überflüssig wären, wenn der Bundesrat auch ohne dieselben zum Erlaß dieser Anordnungen befugt wäre, daß gerade diese speziellen Ermächtigungen bewiesen, daß Artikel 7 Ziffer 2 eine allgemeine nicht geben sollte, so ist darauf folgendes zu erwidern:

Diese speziellen Ermächtigungen beweisen nichts gegen die Auslegung von Artikel 7 Ziffer 2, denn es sind zu einigen Steuergesetzen, wie z. B. zum Gesetz vom 12. Oktober 1867[1] ohne deren besondere Ermächtigung Verwaltungsvorschriften ergangen. Diese speziellen Delegationen der Zoll- und Steuergesetze sind aber nötig aus folgendem Grunde: Einzelne Steuergesetze, wie das Gesetz vom 8. Juli 1868[2] § 69 bestimmen, daß die erforderlichen Verwaltungsvorschriften durch die „oberste Finanzbehörde des betreffenden Staates" zu erlassen seien. Wenn andere Gesetze dagegen über verwandte Gegenstände, so die Gesetze vom 31. Mai 1872,[3] vom 19. Juli 1879,[4] die Zuständigkeit des Bundesrats zum Erlasse von Verwaltungsvorschriften nicht besonders und ausdrücklich hervorheben würden, so wäre die Annahme nicht ausgeschlossen, daß sie durch die Finanzbehörden der Einzelstaaten zu erlassen seien.

Aber nicht nur die schon erwähnten Faktoren sprechen für die Richtigkeit der Theorie Arndt, sondern noch eine Reihe von Umständen anderer Art, So erbringt eine Betrachtung der geschichtlichen Entwickelung der Zoll- und Steuergesetze einen vollgültigen Beweis für Arndt's Theorie.

Die Zollvereinigungsverträge und die Verträge über die gleichmäßige Versteuerung gewisser Gegenstände zerfielen gewöhnlich in drei Dokumente: „offenen Vertrag," „Separatartikel" und „Schlußprotokoll." Von diesen hatte

[1]) Bundesgesetzbl. S. 41.
[2]) Bundesgesetzbl. S. 384.
[3]) Reichsgesetzbl. S. 153.
[4]) Reichsgesetzbl. S. 259.

Gesetzesgültigkeit nur der offene Vertrag, und nur er wurde in der Form des Gesetzes (in den konstitutionellen Staaten, also nach erfolgter Zustimmung der Landesvertretung) bekannt gegeben.

Die Separatartikel und das Schlußprotokoll hingegen wurden nur als „Verabredungen" von vorübergehendem oder bloß reglementärem Charakter angesehen und wurden, „weil sie sich als ein mit Gesetzeskraft zu verkündendes Aktenstück nicht eignen," nicht als Gesetze angesehen und deshalb auch nicht als solche behandelt und bekannt gemacht.[1]

Nun enthalten aber die Separatartikel und die Schlußprotokolle vielfache Rechtsvorschriften, nämlich in der Regel solche, welche sich auf „den Geschäftsgang und den Verkehr der Behörden, die Abrechnung der Vereinsstaaten unter einander, die auf die Kontrolle und die Betriebs- bezw. Gewerbebeschränkungen bezüglichen, endlich die auf Erlaß oder Ermäßigung der Zölle und Steuern bezüglichen Anordnungen" beziehen.

Die Grenzen zwischen solchen Gesetzes- und Verwaltungsvorschriften werden natürlich, was bei einer solchen Trennung leicht begreiflich ist, nicht immer ganz streng gezogen. Im allgemeinen aber ging man so vor, daß man dasjenige, was dauernd binden sollte, regelmäßig als Gesetz fixierte, dasjenige aber, was mehr vorübergehende Geltung haben sollte, und dasjenige, „in Ansehung dessen die Vereinsregierungen ihren Landesvertretungen gegenüber sich freie Hand zu Abänderungen oder Zusätzen vorbehalten wollten," als administrative Vorschrift behandelte.

So war hiernach ein charakteristisches Zeichen des Gesetzes sein formelles Zustandekommen, nicht aber der Umstand, daß es Rechtsnormen enthielt, ein Zeichen der Verwaltungsvorschrift hingegen, daß sie nicht als Gesetz zustande gekommen und publiziert war, nicht der Umstand, daß sie keine Rechtsnormen enthielt.

Auch die Sprache der Zoll- und Steuergesetze stellt in Gegensatz „Verwaltung" und „Verwaltungsvorschriften" zum „formellen Gesetz". Als Belege hierfür seien angeführt Artikel 9 des Vertrages zwischen Preußen, Sachsen, Hessen . . . vom 28. Juni 1864,[2] Artikel 4 des Vertrages

[1]) Siehe Arndt, Reichsverordnungsrecht, S. 43.
[2]) Preussische Gesetzsammlung, 1865. S. 529.

zwischen Preußen, Bayern . . . vom 16. Mai 1865[1] und Artikel 5 desselben Vertrages. Wenn dann die Theorie Arndt zum Beweise für die Richtigkeit ihrer Behauptungen ferner den allgemeinen Sprachgebrauch heranzieht, nach welchem „Verwaltungsvorschriften" solche sind, welche von der Verwaltung im Gegensatz zur Verfassung und Gesetzgebung aufgestellt sind, nicht hingegen solche, welche nur für Verwaltungsbehörden Gültigkeit haben,[2] so muß man dieser Beweisführung den Vorzug geben vor derjenigen, mit der Laband diese Behauptung zu entkräften versucht.[3] Die Reichsverfassung müßte mit Verwaltungsvorschriften Vorschriften meinen, welche weder vom Gesetzgeber, noch von der Verfassung, sondern nur von der Verwaltung erlassen werden; daß mit ihnen der Sinn von Vorschriften, die keine Rechtsnormen sind und nur für die Verwaltung gelten wollen, verbunden werden soll, hat die Reichsverfassung an keiner Stelle ausgesprochen. Gerade das Gegenteil erhellt aus der Reichsverfassung, denn Artikel 37 versteht unter Verwaltungsvorschriften alle nicht in der Form des Gesetzes erlassenen Verordnungen, wie die Aus- und Einfuhrverbote, die Zoll- und Steuerregulative, und Artikel 38, der vom Zollwesen handelt, stellt in Gegensatz die Gesetze und die allgemeinen Verwaltungsvorschriften, auf Grund deren Steuern vergütet oder ermäßigt werden können.

Beide erwähnten Artikel enthalten aber doch unzweifelhaft Rechtssätze.[4]

Weiter ist auf die einwendende Frage der Gegner, warum die Verfassung, wenn sie auch Rechtsvorschriften in Artikel 7 Ziffer 2 gemeint hat, nicht bloß Vorschriften gesagt hat, zu erwidern, daß sie dies getan, um den Erlaß von Verfassungsvorschriften und Gesetzesvorschriften allein durch den Bundesrat auszuschließen.

Auch der Hinweis der Theorie Laband-Anschütz, daß nach Artikel 48 Ziffer 2 der Reichsverfassung gewisse Gegenstände des Post- und Telegraphenwesens nicht der Gesetzgebung, sondern der reglementarischen Festsetzung oder administrativen Anordnung überlassen bleiben sollen,

---

[1]) Preussische Gesetzsammlung, 1865. S. 641.
[2]) Siehe Arndt, Staatsrecht, S. 200.
[3]) Siehe Laband, Staatsrecht II. S. 87.
[4]) Dass unter Verwaltungsvorschriften im Sinne des Artikels 38 No. 1 auch Rechtsvorschriften zu verstehen sind, gibt Laband, Staatsrecht, II. S. 87 zu.

welche Vorschrift überflüssig wäre, wenn der Bundesrat auch Rechtsvorschriften erlassen könnte, kann nicht für stichhaltig erachtet werden, denn in Artikel 48 sind mit Verwaltungsvorschriften Rechtsvorschriften gemeint, weil er sich nicht auf Verordnungen des Bundesrats, sondern des Kaisers, ferner nicht auf Ausführungsverordnungen, sondern auf selbständige, nämlich solche, welche in Preußen aus dem eigenen Recht des Verordnenden erlassen wurden, bezieht.[1]

Wenn ferner der Abgeordnete Lasker im Reichstage am 7. Dezember 1870 seiner Auffassung des Artikels 7 Ziffer 2 in folgender Weise Ausdruck gibt:[2] „In der neuen Bestimmung des Artikels 7 war eine Aufgabe des Bundesrats gesetzlich definiert, welche ihrem Wesen nach, so weit ich übersehe, zum Teil entnommen ist aus dem Zollvereinigungsvertrag und zum Teil aus der Praxis, welche sich bereits beim Bundesrat gebildet hat. Diese neue Aufgabe besteht in der Befugnis des Bundesrats, allgemeine Instruktionen und Verfügungen zu erlassen in allen Fällen, in denen nicht durch Bundesgesetz ein anderes bestimmt ist, wie wir dieses ab und zu getan, indem wir den Bundeskanzler oder auch das Bundespräsidium mit der Ausführung eines Gesetzes beauftragt haben. Die Bundesgesetzgebung wird nach wie vor dies tun können. Ferner hat das Verordnungsrecht nicht Spezialverordnungen im Sinne, sondern allgemeine Instruktionen, welche nach der Anweisung des Gesetzes zu erlassen sind. Ich halte ein Kollegium, wie den Bundesrat, für besonders geeignet, allgemeine Instruktionen und Verordnungen zu erlassen, welche wir ihm stillschweigend übertragen", so können diese Worte auch dafür ins Feld geführt werden, daß Verwaltungsvorschriften im Sinne der Reichsverfassung auch Rechtsnormen enthalten.

Zu all dem bisher Gesagten kommt noch, daß auch das Reichsoberhandelsgericht im Erkenntnis vom 2. Juni 1876 (Entsch. Bd. 21 S. 60 ff.) bezüglich des Eisenbahnpolizeireglements des Bundesrats vom 4. Januar 1875 ausgeführt hat, daß „Verwaltungsvorschriften" so viel wie

---

[1]) Siehe auch unten die Ausführungen bei der Besprechung des Artikels 48.

[2]) Siehe Stenographische Berichte, S. 122, nach Arndt, Staatsrecht, S. 201.

Ausführungsverordnungen sind und allgemeine Rechtsnormen enthalten können.

Als Resultat aller dieser Untersuchungen kann wohl zweifelsfrei folgendes aufgestellt werden: Verwaltungsvorschriften im Artikel 7 Ziffer 2 enthalten auch Rechtssätze; demgemäß ist nach dem zu Anfang der Besprechung dieses Artikels Gesagten der Gesetzesbegriff im Artikel 7 ein formeller.

Nun kommen wir zu Artikel 11 Ziffer 3. Er enthält die Bestimmung, inwieweit zum Abschluß von Staatsverträgen, welche Artikel 11 Ziffer 1 generell dem Kaiser zuweist, insofern sie sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, die Mitwirkung des Bundesrats und Reichstags erforderlich ist. Gerade an diesem Artikel kann man erkennen, wohin die Ansicht eines materiellen Gesetzesbegriffs in der Reichsverfassung führt. Der betreffende Absatz des Artikels 11 lautet:

„Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrats und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich."

Nun grenzt aber für die Theorie Laband-Anschütz Artikel 4 nur die Kompetenz des Reiches gegen die Einzelstaaten ab. Den Gegensatz zu den Gegenständen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, bilden die Gegenstände, welche in den Bereich der Landesgesetzgebung gehören. Bei dieser engen Auslegung des Artikels 4 kommt dann die Theorie Laband-Anschütz zu dem ganz unmöglichen Resultat, daß, wenn ein Staatsvertrag Gegenstände betrifft, welche nach der Verfassung zur Kompetenz des Reiches gehören, ohne die Zustimmung des Bundesrates und die Genehmigung des Reichstages der Kaiser nicht befugt ist, diesen Vertrag abzuschließen. In Bezug auf die Gegenstände dagegen, welche nicht zur Kompetenz des Reiches gehören, würde die in Abs. 1 enthaltene allgemeine Regel eintreten, nämlich daß der Kaiser ohne Zustimmung des Bundesrats wie des Reichstages namens des Reiches befugt wäre, Staatsverträge darüber abzuschließen. Dies kann aber nicht der Sinn des Artikels 11 sein, das sehen die Anhänger der Theorie Laband-Anschütz sofort ein, denn es ist doch unmöglich, daß der Kaiser über Ange-

legenheiten, die der Kompetenz des Reiches nicht unterliegen, durch internationale Verträge verfügen kann, daß der Kaiser aber durch die Verfassung befugt sein sollte, ohne Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages Staatsverträge über Gegenstände zu schließen, welche zu der verfassungsmäßigen Kompetenz des Reiches gehören.

Auch eine andere Auslegung des Artikels 11 in der Art, daß der Kaiser zwar Verträge nur innerhalb der dem Reiche zustehenden Kompetenz abschließen dürfe, daß aber die Kompetenz des Reiches in zwei Kreise zerfällt, von denen der eine durch die im Artikel 4 der Reichsverfassung aufgezählten Angelegenheiten gebildet wird, der andere dagegen durch solche Angelegenheiten, auf welche die Kompetenz des Reiches durch irgend eine andere Bestimmung der Reichsverfassung oder der Reichsgesetze erstreckt wird, scheint der Theorie Laband-Anschütz unhaltbar. Auf die Konsequenzen, die diese Auslegung ergeben würde, weist Laband[1] in ein paar Beispielen hin. Bei solcher Auslegung würden die Reichsfinanzen, welche in Artikel 4 als ganz selbstverständlich unter den zur Kompetenz des Reiches gehörenden Angelegenheiten nicht besonders aufgeführt worden sind, zu denjenigen Gegenständen gehören, auf welche die Reichskompetenz nachträglich erstreckt worden ist, ohne daß der Wortlaut des Artikels 4 hinsichtlich der Gesetzgebung die Kompetenz des Reiches gegen die Kompetenz der Einzelstaaten, dagegen hinsichtlich der Vertragschließung die Kompetenz des Kaisers gegen die Kompetenz des Bundesrates und des Reichstages abgrenzen würde.

Beide oben erwähnten Interpretationen scheinen auch der Theorie Laband-Anschütz unhaltbar, sie kann sich schließlich nicht anders helfen, als daß sie sagt: Dem Wortlaut des Artikels 11 Abs. 3 liegt offenbar eine Verwechselung zu Grunde zwischen den Angelegenheiten, welche zur Kompetenz des Reiches gehören, und denjenigen Gegenständen, welche das Reich in der Form der Gesetzgebung erledigen soll. Die Worte „nach Artikel 4“ sollen ohne Bedeutung, ihre Aufnahme nur ein Redaktionsversehen sein.

So kann die Theorie Laband-Anschütz dem Art. 11 Abs. 3 nur dadurch einen befriedigenden Sinn abgewinnen, daß sie ihn dahin auslegt, „daß Willensakte, welche das

[1]) Siehe Staatsrecht, II S. 127.

Reich verfassungsmäßig nur unter Zustimmung des Bundesrates und mit Genehmigung des Reichstages, d. h. in der in Artikel 5 difinierten Form des Reichsgesetzes vornehmen kann, an diese Erfordernisse auch dann gebunden sein sollen, wenn sich das Reich durch einen Staatsvertrag zur Vornahme derselben verpflichtet hat."

Die Theorie Laband-Anschütz muß also auch hier den Gesetzesbegriff formell auffassen, wenn sie den Absatz 3 sinngemäß auslegen will.

Nun sind aber die Worte „nach Artikel 4" durchaus kein Redaktionsversehen, die Reichsverfassung wollte mit Ziffer 3 im Artikel 11 nur sagen, daß die Zustimmung des Reichstages dort nötig ist, wo der Vertrag einen Gegenstand betrifft, über den nach dem geltenden Staatsrecht die Exekutive nur mit Zustimmung des Parlaments verfügen kann, und diese Auffassung der Reichsverfassung kann sich nur auf einen formellen Gesetzesbegriff in diesem Artikel stützen.

Auch Zorn teilt diese Ansicht, wenn er sagt:[1]

„Die Bestimmung des Artikels 11[3] bezieht sich in der Tat auf den konstitutionellen Begriff des Gesetzes und will besagen, Staatsverträge, deren Inhalt in die konstitutionelle Sphäre des Gesetzes gehört, dürfen nicht vom Kaiser allein abgeschlossen werden;" daß auch Zorn auf die Sinnlosigkeit des Satzes, „nach Artikel 4" hinweist, ändert nichts an der Tatsache, daß hier das Wort„ Reichsgesetzgebung" lediglich formell aufzufassen ist.

Weiter kommt das Wort „Reichsgesetze" in Artikel 17 vor: „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Ueberwachung der Ausführung derselben zu;" dann spricht Artikel 17 weiter von „Anordnungen und Verfügungen des Kaisers, welche im Namen des Reiches erlassen werden und zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedürfen."

Es wird hier also die Tatsache eines Unterschiedes zwischen Gesetzen und anderweiten Willensäußerungen des Reiches konstatiert. Das wäre aber garnicht nötig gewesen, wenn das Wort „Gesetz" nur so aufzufassen wäre, daß es lediglich einen Rechtssatz enthält, ohne daß die Form dabei weiter in Betracht kommt, denn auch die

[1]) Siehe Annalen 1885, S. 306.

übrigen Willensäußerungen des Reiches enthalten Rechtssätze. Da nun aber die Reichsverfassung einen Unterschied zwischen Gesetzen und anderen Willensäußerungen gemacht hat, so kann dieser Unterschied nur konstruiert werden, wenn das Wort Gesetz formell aufgefaßt wird. Dann unterscheidet es sich eben durch seine formelle Eigenschaft von den anderen Willensäußerungen des Reiches.

Aber noch eine andere Tatsache spricht für den formellen Begriff. Wenn man nämlich hier in Artikel 17 dem Wort „Reichsgesetz" einen anderen als formellen Sinn unterlegen würde, müßte man zu der von allen als falsch erkannten Folge kommen, auf die ich auch schon bei der Besprechung des Artikels 2 hingewiesen habe, daß alle auf Grund reichsrechtlicher Vorschriften von irgend wem und selbst von Behörden der Einzelstaaten erlassenen Verordnungen vom Kaiser im Reichsgesetzblatt im Namen des Reiches und mit Gegenzeichnung des Reichskanzlers verkündet werden müßten.

Also muß auch in Artikel 17 das Wort Reichsgesetz formell aufgefaßt werden.

Artikel 35 sagt dann:

„Das Reich hat ausschließlich die Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen, über die Besteuerung des im Bundesgebiet gewonnenen Salzes und Tabaks usw. . . ."

Auch bei diesem Artikel ist Streit, wie das Wort Gesetzgebung aufzufassen sei, ob im weiteren Sinne materiell oder im engeren Sinne formell. Laband faßt es materiell auf.[1] Nach seiner Ansicht entzieht Artikel 35 hinsichtlich der dort aufgeführten Gegenstände den Einzelstaaten die Befugnis zur Sanktion von Rechtsregeln aller Art gänzlich; sie dürfen Rechtsvorschriften weder contra legem, noch zur Ergänzung der Reichsgesetze, noch endlich auch nicht zur Ausführung der Reichsgesetze außer auf Grund einer besonderen reichsgesetzlichen Ermächtigung erlassen.

Artikel 35 soll eine wirkliche Einheit der Rechtssätze und Gleichheit der Einrichtungen in Betreff der Zölle und Verbrauchsabgaben herstellen, das ist aber nach Laband unmöglich, wenn nur die Befugnis, Gesetze im formellen Sinne zu erlassen, den Einzelstaaten entzogen und auf das Reich übergegangen wäre. Der Artikel 35 würde einen

---

[1]) Siehe Staatsrecht, 3. Bd. 2 Aufl. 1882, S. 269 ff.

„schiefen und unzulänglichen Sinn enthalten", wenn man die Worte „das Reich ausschließlich hat die Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen" auf die Gesetzgebung im formellen Sinne beziehen würde. Denn dann müßte das Reich sämtliche das Zoll- und Steuerwesen betreffenden Vorschriften im Wege der Reichsgesetzgebung erlassen, auch diejenigen, die ihrem Wesen und Inhalt nach hierzu ganz und gar nicht geeignet sind, oder es träte der Zustand ein, daß die Staaten innerhalb des von der Gesetzgebung ihnen belassenen Gebietes im Wege der Verordnung die Grundsätze über Tarif, Klassifikation, Kontrolle usw. in der verschiedensten Weise weiter ausbilden, was die Gleichartigkeit der Zoll- und Steuerverwaltung gefährden würde.

Der Artikel 35 will die Regelung der in ihm erwähnten Staatstätigkeit der Kompetenz der Einzelstaaten entziehen und dieselbe der zentralen Gewalt übertragen, „ohne Unterschied, ob diese Regelung in der Form der Gesetzgebung oder der Verordnung erfolgen soll."

Eine Unterscheidung der Gesetzgebung und Verordnung im formellen Sinne ist, wie Laband meint, gerade auf dem Gebiete des Zoll- und Steuerwesens ganz inhaltlos, denn einmal enthalten die Reichsgesetze über das Zoll- und Steuerwesen eine große Masse von Vorschriften, welche nicht „die Rechtssphäre der Individuen gegenüber der Staatsgewalt resp. der Einzelstaaten, gegen das Reich abgrenzen, sondern welche lediglich die Organisation und Tätigkeit der Zoll- und Steuerbehörden normieren, welche also ihrem Inhalt nach Verwaltungsvorschriften sind." Dann stellen andererseits die Reichsgesetze in vielen Fällen allgemeine Rechtsgrundsätze auf und überlassen die „Feststellung der näheren Durchführung der Regel oder die Normierung der Voraussetzungen und Bedingungen der zugelassenen Modifikationen, des Umfanges der letzteren usw., also Vorschriften von Rechtsinhalt, dem Verordnungsweg."

Während Laband also in Artikel 35 nur einen materiellen Begriff des Gesetzes gelten lassen will, sieht umgekehrt Arndt hier gerade nur einen formellen Gesetzesbegriff.[1]

[1]) Siehe Staatsrecht, S. 355 ff.

Für Arndt spricht schon die geschichtliche Entwickelung der Zollgesetzgebung. Schon im älteren Recht sind Vorschriften über das Zollwesen enthalten. So bestimmt Artikel 40 der Reichsverfassung: „Die Bestimmungen in dem Zollvereinigungsvertrage vom 8. Juli 1867 bleiben in Kraft, soweit sie nicht durch die Vorschriften dieser Verfassung geändert sind, und solange sie nicht auf dem in Artikel 7 bezw. 78 bezeichneten Wege abgeändert sind.“ Artikel 1 Abs. 2 dieses Vertrages vom 8. Juli 1867 bestimmt aber: „Bis dahin[1] bleiben die Zollvereinigungsverträge vom 22. und 30. März und 11. Mai 1833, vom 12. Mai und 16. Dezember 1835, vom 2. Januar 1836, vom 8. Mai, 19. Oktober und 13. November 1841, vom 4. April 1853 und vom 16. Mai 1865 nebst den zu ihnen gehörigen Separatartikeln zwischen den vertragenden Teilen ferner in Kraft, soweit sie bisher noch in Kraft waren und nicht durch die folgenden Artikel abgeändert sind.“[2]

Nun ist die Frage, ob die Bestimmungen des Vertrages vom 8. Juli 1867 Verordnungs- oder Gesetzesrecht enthalten.

Aus dem Umstande, daß der Vertrag als Gesetz im Norddeutschen Bunde, wie in den süddeutschen Staaten, nämlich unter Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften, beschlossen und vom Kaiser und dem Landesherrn als Gesetz verkündet worden ist, ergibt sich, daß er in allen seinen Teilen Gesetzesrecht, kein Verordnungsrecht enthält. Eine Abänderung dieser Vorschriften des Zollvereinigungsvertrages kann daher nur im Wege der Gesetzgebung und zwar nach Artikel 35 der Reichsverfassung nur im Wege der Reichsgesetzgebung erfolgen. Wenn nun dieser Vertrag im formellen Wege der Gesetzgebung entstanden ist, dann kann er auch nur mittelst formeller Reichsgesetzgebung abgeändert werden.

Laband war gerade aus dem Umstande, daß die Zollgesetze eine Menge von Vorschriften, die keine Rechtssätze sind, enthalten, zu seiner materiellen Gesetzesauf-

[1]) Das heisst, solange der Vertrag läuft, jetzt also für immer, da das Vereinsverhältnis durch Abschnitt VI der Reichsverfassung ein unkündbares Verfassungsverhältnis geworden ist.

[2]) Diese Verträge sind abgedruckt in der Sammlung der Verträge und Verhandlungen über die Bildung und Ausführung des deutschen Zoll- und Handelsvereins uud stehen dort: Bd. I S. 1, S. 112, S. 177. Bd. II S. 200, S. 269. Bd. III S. 1, S. 214, S. 284. Bd. IV S. 1. Bd. V S. 43.

fassung gekommen. Dem hält Arndt entgegen, daß nach dem Inhalt der Festsetzung, namentlich nach der Eigenschaft, ob Rechtsnorm oder nicht, nicht geprüft werden kann, ob der Gesetzesweg notwendig oder der Weg der Verordnung zulässig ist, weil sich in den von den Landesregierungen erlassenen Zollvorschriften, welche den Namen „Verwaltungsvorschriften" tragen, ebenso gut zahlreiche Rechtsnormen finden.

Entscheidend kann daher nur die Form sein: Gesetz ist alles, was von der Gesetzgebung erlassen und als Gesetz publiziert ist, Verordnung dagegen alles, bei dem dieses nicht zutrifft.

Dann erwähnt Arndt noch folgende Tatsachen, welche die Behauptung eines formellen Gesetzesbegriffs im Artikel 35 unterstützen. Die Reichsgesetzgebung kann, soweit die Zuständigkeit des Reiches geht, alles, was sie will, regeln. Der Bundesrat oder ein anderes Organ des Reiches kann eine Materie nur rechtswirksam regeln, wenn ihm dazu die Ermächtigung in der Reichsverfassung bezw. in Reichs- oder Zollvereinsgesetzen erteilt ist. Hieraus zieht Arndt den Schluß, daß Verordnungen nur statthaft sind, wo sich die Statthaftigkeit auf eine Verfassungs- oder gesetzmäßige Ermächtigung stützen läßt, daß also die Rechtsvermutung gegen die Verordnung spricht.

Nach Artikel 7 Ziffer 2 der Reichsverfassung darf der Bundesrat die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen treffen, dagegen darf er Gesetzesvorschriften weder erlassen, noch vorhandene abändern.

„Der Umstand, daß eine Materie als „Gesetz" oder als „offener Vertrag" unter Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften erlassen und als Gesetz verkündet ist, zeigt also, daß sie dem Verordnungswege unbedingt entzogen ist, der Umstand, daß eine Materie in anderer Weise erlassen und publiziert ist, daß der Gesetzgeber sie für eine solche des Verordnungsrechtes, d. h. als Verwaltungsvorschrift angesehen hat und als solche behandelt wissen will."[1]

Nach dem von Arndt Gesagten muß man zu dem Resultat kommen, daß das Gesetzgebungsrecht im Artikel 35 den Ausschluß aller nicht auf gesetzlicher Delegation beruhenden Verordnungen bedeutet, daß es lediglich

[1]) Siehe Arndt, Staatsrecht, S. 358.

formell aufzufassen ist. Wir kommen nun zu den Artikeln 37 und 38 der Reichsverfassung. Sie nehmen Bezug auf Artikel 35, deshalb gilt das von Artikel 35 Gesagte auch für sie. Nur ließe sich aus ihnen, weil sie beide „Gesetz“ und „Verwaltungsvorschriften“ einander gegenüberstellen, auch ein Schluß auf den formellen Gesetzesbegriff ziehen.

Näher darauf einzugehen ist unnötig, weil schon bei der Besprechung des Artikels 7 Ziffer 2 dem Unterschied zwischen „Gesetz“ und „Verwaltungsvorschrift“ eine längere Ausführung zu Teil geworden ist.

Eine der wichtigsten und interessantesten Vorschriften finden wir dann im Artikel 48 Abs. 2.

Post- und Telegraphenwesen unterliegen nach Artikel 4 Ziffer 10 der Gesetzgebung des Reiches, nicht der der Einzelstaaten. Aber dazu bemerkt Artikel 48 Abs. 2: „Die im Artikel 4 vorgesehene Gesetzgebung des Reiches in Post- und Telegraphenwesenangelegenheiten erstreckt sich nicht auf diejenigen Gegenstände, deren Regelung nach den in der Norddeutschen Post- und Telegraphenverwaltung gewesenen Grundsätzen der reglementarischen oder administrativen Anordnung überlassen ist.“ Gerade bei der Auslegung dieses Artikels 48 prallen die Meinungen außerordentlich scharf auf einander. So sagt z. B. Laband:[1] Artikel 48 Abs. 2 sondert von dem in Artikel 4 Nr. 10 der Reichsgesetzgebung zugewiesenen Bereich wieder einen Teil aus. Weil nun aber nach Laband's Ansicht das Wort „Gesetzgebung“ im Artikel lediglich die Kompetenz des Reiches bezeichnet, so müßte Artikel 48 Abs. 2 den Sinn haben, daß dieser ausgenommene Teil nicht zur Kompetenz des Reiches, sondern zu der der Einzelstaaten gehören soll. Diesen Sinn kann aber Artikel 48 Abs. 2 nicht haben, weil Artikel 50 Abs. 2 ausdrücklich bestimmt, daß der Erlaß der reglementarischen Festsetzung und allgemeinen Anordnungen auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens dem Kaiser zusteht. Deshalb schließt also Artikel 48 Abs. 2 nicht die Kompetenz des Reiches aus, da hier der Kaiser ein Organ des Reiches ist, sondern die Form des Reichsgesetzes, welches er durch die Kaiserliche Verordnung ersetzt.

Der Sinn, den Laband dem Artikel 48 Abs. 2 unterlegt, ist richtig. Der Kaiser hat nach Artikel 48 Abs. 2

---

[1]) Siehe Staatsrecht, II S. 61.

auf den Gebieten des Post- und Telegraphenwesens die Befugnis, alle Gegenstände, welche in Preußen nicht durch Gesetz geregelt werden, durch Verordnung zu regeln, insbesondere also auch die erforderlichen Rechtsnormen aufzustellen.

Der Kaiser hat aber in diesem Falle das Verordnungsrecht aus folgendem Grunde. Artikel 48 Abs. 2 entzieht dem Wege der Reichsgesetzgebung dasjenige Gebiet des Post- und Telegraphenwesens, welches von demselben im Norddeutschen Bunde befreit gewesen ist. In diesem war aber der Weg der Gesetzgebung in den Fällen notwendig, bezw. zulässig,[1] wo er nach preußischem Staatsrecht notwendig bezw. zulässig war. Die Norddeutsche Bundesverfassung gibt das Recht zum Erlaß von Verordnungen dem Präsidenten, die Reichsverfassung nach Artikel 50 Abs. 2 dem Kaiser. Während also der Sinn des Artikels 48 von Laband richtig erfaßt wird, ist der Ausgangspunkt, von dem aus er zu diesem Wege kommt, falsch.

Es ist schon bei der Besprechung des Artikels 4 in dieser Abhandlung bewiesen, daß dort das Wort Gesetzgebung nicht nur die Kompetenz des Reiches bezeichne, sondern auch den Weg, auf dem diese Kompetenz auszuüben ist. Artikel 48 Abs. 2 stellt die in Artikel 4 vorgesehene Gesetzgebung dem Verordnungswege gerade gegenüber, ist also indirekt ein Beweis für die formelle Bedeutung des Gesetzes in der Reichsverfassung, Art. 4.

Wir kommen nun zu dem Artikel 52. Er bezieht sich auf die Kompetenzabgrenzung hinsichtlich der Post- und Telegraphengesetzgebung zwischen dem Reich auf der einen Seite und Württemberg und Bayern auf der anderen Seite; er bestimmt, in welchen Punkten dem Reiche ausschließlich die Gesetzgebung innerhalb Bayerns, bezw. Württembergs zusteht.

Das Wort Gesetzgebung muß hier notwendigerweise denselben Sinn haben, wie im Artikel 4 Ziffer 10 und den anderen, auf das Post- und Telegraphenwesen bezüglichen, schon erwähnten Artikeln der Reichsverfassung; dieser Sinn ist, wie oben nachgewiesen, der formelle.

Im Artikel 61 Abs. 1 wird dann von der preußischen Militärgesetzgebung gesprochen.

---

[1]) Siehe Arndt, Reichsverordnungsrecht, S. 116.

Unter „Gesetzgebung“ sind nach dem Wortlaut des Artikels nicht bloß die Gesetze selbst, sondern auch „die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte, namentlich also das Militärstrafgesetzbuch . . ., die Militärstrafgerichtsordnung, die Verordnung über Ehrengerichte . . ., die Bestimmungen über Aushebung, Dienstzeit, Servis- und Verpflegungswesen, Einquartierung, Ersatz von Flurbeschädigungen, Mobilmachung . . . eingeschlossen.“

Man könnte annehmen, daß dieser Artikel 61 ein indirekter Beweis für einen materiellen Gesetzesbegriff ist, weil er unter Gesetzgebung nicht nur Gesetze, sondern auch die zu ihrer Ausführung, Erläuterung oder Ergänzung erlassenen Reglements, Instruktionen und Reskripte rechnet.[1]

Der Kriegsminister von Roon erachtete es im verfassungsgebenden Reichstage sogar für notwendig, noch besonders hervorzuheben, daß darunter auch die nicht formelle Gesetzeskraft habenden Reglements zu verstehen seien, und daß ein Zusammenfassen des ganzen preußischen Militärrechts zu dem Wort „Militärgesetzgebung“ für die nach preußischem Recht mit formeller Gesetzeskraft nicht versehenen Reglements, Instruktionen und Reskripte, in Zukunft keine formelle Gesetzeskraft bedeute.[2]

Aber Artikel 61 Abs. 1 enthält nur scheinbar den materiellen Gesetzesbegriff, im Gegenteil sind die Worte des Kriegsministers ein Beweis für den formellen Gesetzesbegriff in der preußischen und somit auch in der Reichsverfassung, denn seine Hervorhebung wäre überflüssig gewesen, wenn regelmäßig mit dem Wort Gesetzgebung ein materieller Sinn verbunden wäre. Die Worte des Kriegsministers bedeuten, das Wort Gesetz wird in Preußen nur formell aufgefaßt, hier wird es ausnahmsweise in materiellem Sinne gebraucht.

Auch in dem Artikel 62 und 68 ist von einem formellen Gesetzesbegriff die Rede, weil diese Artikel im engen Zusammenhang mit den vorhin erwähnten Artikeln über das Militärwesen stehen und diese nur den formellen Gesetzesbegriff kennen.

---

[1]) Dorthin sollen auch gerechnet werden „die Bestimmungen über Aushebung, Dienstzeit, Servis- und Verpflegungswesen, Einquartierung, Ersatz von Flurbeschädigungen, Mobilmachung für Krieg und Frieden.“ Siehe Arndt, Reichsverfassung, S. 268.

[2]) Stenographische Berichte des verfassungsberatenden Reichstags, 1867. S. 581.

VIERTER TEIL.

Resultat.

An der Hand der einzelnen Artikel der Reichsverfassung glaube ich nun bewiesen zu haben, daß die Reichsverfassung den Gesetzesbegriff immer und überall rein formell auffaßt. Vorher glaube ich den Beweis dafür geführt zu haben, daß sowohl das französisch-belgische wie das preußische Verfassungsrecht, welche zusammen einen großen Einfluß auf die Reichsverfassung gehabt haben, ebenfalls nur einen formellen Gesetzesbegriff gekannt haben. Wenn man diese beiden Tatsachen, nämlich den formellen Gesetzesbegriff der einzelnen Artikel der Reichsverfassung und den des französisch-belgischen Verfassungsrechts zusammenfaßt, hat man die Beantwortung der den Inhalt dieser Abhandlung ausmachenden Frage:

„Was ist ein Gesetz im Sinne der Reichsverfassung?“

Die Antwort muß lauten:

„Gesetz im Sinne der Reichsverfassung ist ohne Rücksicht auf seinen Inhalt nichts anderes und nur das, was unter den in der Reichsverfassung für ein Gesetz vorgeschriebenen Bedingungen zu stande gekommen ist, d. h. Gesetz ist nur ein ohne Rücksicht auf seinen Inhalt übereinstimmender Mehrheitsbeschluss von Bundesrat und Reichstag, der nach erfolgter Sanktion durch den Bundesrat vom Kaiser ausgefertigt und verkündet ist.

Berichtigungen.

Im Verzeichnis der Literatur Zeile 13 v. u. lies Compter. — S. 2 Zeile 6 v. o. lies P. A. Pfitzer, — S. 3 Zeile 10 v. u. lies Jellinek statt Sellinek; desgleichen S. 9 Note 1 und 3. — S. 5 Zeile 2 v. o. annehmen statt annahmen. — S. 16 Zeile 2 v. o. lies Bezeichnung statt Beziehung. — S. 23 könnte über dem Absatz: „Zuerst sollen nun . . .“ die Ueberschrift stehen: Die unstreitigen Artikel der Reichsverfassung; ebenso auf S. 27 über dem Absatz: „Wenn im vorstehenden Teile der Abhandlung . . .“ die Ueberschrift: Die streitigen Artikel. Dies entspräche dem Inhaltsverzeichnis. — S. 26 Note 1 lies Fricker statt Frecker. —